

UNIwersytet WROCLAWSKI  
Biblioteka Wydziału Prawa

29103

II

Przebieg historii w czytelniku

WO JAWORSKI

ZAGADNIENIE  
RZĄDÓW PARLAMENTARNYCH  
W PIERWSZYM OKRESIE REWO-  
LUCJI FRANCUSKIEJ

KRAKÓW

DRUKARNIA UNIwersytetu JAGIELLOŃSKIEGO POD ZARZ. J. FILIPOWSKIEGO

1926



IWO JAWORSKI

ZAGADNIENIE  
RZĄDÓW PARLAMENTARNYCH  
W PIERWSZYM OKRESIE REWO-  
LUCJI FRANCUSKIEJ

KRAKÓW

DRUKARNIA UNIWERSYTETU JAGIELLONSKIEGO POD ZARZ. J. FILIPOWSKIEGO

1926

Osobne odbicie z Rocznika XXII. »Czasopisma prawniczego  
i ekonomicznego«.

29103



1180074826

PAd



Iwo Jaworski

## Zagadnienie rządów parlamentarnych w pierwszym okresie rewolucji francuskiej.

Ustrój Europy współczesnej ma w dużej mierze swoją genezę w epoce rewolucji francuskiej. Wiadomo powszechnie, że tam jest punkt wyjścia dla ewolucji, która przemieniła kontynentalne państwa, oparte na absolutyzmie i mniejszych, lub większych pozostałościach systemu stanowego, na państwa konstytucyjne i praworządne. Z drugiej strony wiadomo, że wszystkie nieomal tak przekształcone państwa zachodnio-europejskie przyjęły prędzej, czy później formę rządów parlamentarnych taką, jaka powstała w Anglii w ciągu XVIII. wieku i początkach XIX-go. Zachodzi więc pytanie, w jakim stopniu tego rodzaju rządy zostały przyjęte przez Francję rewolucyjną, w jakiej mierze wprowadzono, względnie usiłowano wprowadzić te rządy w pierwszych w Europie próbach nowożytnych konstytucyj, jakimi były rewolucyjne konstytucje francuskie. Stawiamy sobie za zadanie rozpatrzenie części — najważniejszej — tego zagadnienia, mianowicie zbadanie kwestji rządów parlamentarnych w pierwszym okresie rewolucji francuskiej, w czasach od zwołania Stanów generalnych w maju 1789 r. aż do obalenia monarchji w sierpniu 1792 r. W pracy tej uwzględniamy tylko te momenty, które są zasadnicze dla istoty rządów parlamentarnych t. j. zasadę reprezentacji, odpowiedzialność prawną ministrów, solidarność ministerjalną, a przede wszystkim odpowiedzialność polityczną. Pomijamy zaś wszystko to, co dla rządów tych znaczenia niema, lub ma tylko znaczenie pośrednie.

Tak postawionego zagadnienia do tej pory nie rozpatrywano gruntownie. Tak Duvergier de Hauranne w wstępie do swojej

przestarzałej już zresztą pracy (Histoire du gouvernement parlementaire en France, Paris 1879), jak Redslob (Die Staatstheorien der französischen Nationalversammlung von 1789, Leipzig 1912), dają tylko pobieżny przegląd wspomnianych kwestyj. Praca Simonnetta (Le gouvernement parlementaire et l'assemblée constituante de 1867) nie wyczerpuje również zupełnie przedmiotu. Jedynie zasada reprezentacji, oraz ściśle z celowem funkcjonowaniem odpowiedzialności politycznej związane prawo króla rozwiązywania ciała prawodawczego znalazło wyczerpujące przedstawienie w książce Loewensteina (Volk und Parlament nach der Staats-theorie der französischen Nationalversammlung von 1789, München 1922). To też te dwie kwestje poruszam w mojej pracy bardziej pobieżnie, jedynie dla całości kształtu.

## I.

**Zagadnienie rządów parlamentarnych w literaturze przedrewolucyjnej. — Przed Monteskiuszem; Monteskiusz; Mably; Rousseau; Siéyès; Blackstone; de Lolme; Konstytucja amerykańska; Zestawienie poglądów.**

Żeby zrozumieć kwestję rządów parlamentarnych w okresie rewolucji francuskiej, przedewszystkiem należy sobie zdać sprawę, czy współcześni odpowiednio oceniali ich istotę. Stęgnąć tu należy do prac tych teoretyków, którzy wogóle w każdej dziedzinie ukształtowali prawno-publiczne pojęcia rewolucyjnego pokolenia francuskiego i zbadać, czy i jak oni przedstawiali tę kwestję. Wobec faktu, że w owym okresie rządy parlamentarne znane były jedynie w Anglii, w pierwszym rządzie należy uwzględnić, jakie było, począwszy od poprzedników Monteskiusza, a skończywszy na Sieyesie, ustosunkowanie się tych francuskich pisarzy do ustroju angielskiego.

Pierwsze zainteresowanie się instytucjami angielskimi widzimy we Francji w połowie XVII wieku w czasie rewolucji Cromwellowskiej, która była współczesną z frondą francuską, ruchem do pewnego przynajmniej stopnia bądź co bądź wolnościowym<sup>1</sup>. Ale to zainteresowanie trwać długo nie miało i ostatecznie upadło,

---

<sup>1</sup> J. Dedieu: Montesquieu et la tradition politique en France, thèse pour le doctorat, présentée à la faculté des lettres de Bordeaux 1909. Rozdziały I—IV.

gdy w Anglii wrócili na tron Stuartowie, a we Francji nastąpiły osobiste rządy Ludwika XIV.

Stan opinii francuskiej w latach 1660—1680 cechuje fakt, że Francja nie tylko jest rządzoną absolutnie, ale i chce być absolutnie rządzoną. Stąd płynęła niechęć do parlamentarnych instytucyj angielskich widoczna np. u tego najwybitniejszego bodaj doktrynera monarchji z łaski Bożej, jakim był Bossuet. Wobec Anglii wogóle, mimo dobrych stosunków, jakie łączyły Ludwika XIV z Karolem II, brak we Francji podówczas intelektualnego zainteresowania. Parę opowiadań podróżniczych nie zdołało przerwać panującego na tematy angielskie milczenia. Z dyplomatów francuskich jeden Comminges do pewnego stopnia zrozumiał ustrój Anglii. Zastanawiał się on nad parlamentem angielskim i doszedł do przekonania, że dominuje on nad życiem politycznym w Anglii. Nad jego raportami dyskutowano na dworze Ludwika XIV<sup>1</sup>, jak ot łatwo zrozumieć, przeważała pogarda dla instytucyj angielskich. Dopiero dwa zdarzenia miały dać początek prawdziwemu i szerokiemu zainteresowaniu się parlamentaryzmem brytyjskim: odwołanie edyktu z Nantes w r. 1685 i rewolucja angielska w r. 1688. Błąd, jaki popełnił Ludwik XIV, wydalając lub zmuszając do opuszczenia Francji liczne rzesze protestantów, miał i ten skutek, że szereg pisarzy i dziennikarzy protestanckich znalazłszy schronienie w Anglii, zaczęło w mnóstwie pamfletów przeciwstawiać absolutyzm francuski umiarkowanej monarchji angielskiej. Pamflety drukowane zagranicą cieszyły się dużym wzięciem we Francji we wszystkich okresach monarchji absolutnej. Po roku 1685 Francuzi zaczęli znajdować w nich coś więcej niż zarzuty przeciw działalności takiego, lub innego ministra, lub wyjawienie takiego, lub innego skandalu dworskiego, znajdowali w nich krytykę całego istniejącego systemu rządów we Francji i przeciwstawienie im systemu angielskiego. Rewolucja z r. 1688 wprawiła dziennikarzy protestanckich w entuzjazm, a walka, jaka się w parlamencie angielskim rozegrała o zasady wolności około roku 1700, dołała jeszcze oliwy do ognia. Z pisarzy tych utworzył się jakby »legion święty na usługach idei parlamentaryzmu«<sup>1</sup>. Ich poglądy można streścić w paru słowach: Przyrodzonym porządkiem rzeczy jest monarchja ograniczona przez prawa. Między lud a monarchę wstępują ciała

---

<sup>1</sup> J. Dedieu op. cit. Rozdział II, ustęp I.

pośrednie. Podział władz: wykonawczej, prawodawczej i sędziowskiej winien być ściśle przestrzegany. To wszystko było ilustrowane przykładami angielskimi.

Jakkolwiek niewątpliwie prace emigrantów protestanckich zwróciły uwagę opinii francuskiej na ustrój angielski, nie należy sobie wyobrażać, żeby ich idee miały wywrzeć natychmiast jakiś wpływ donioślejszy. Jediną grupą opozycyjną, mającą konkretny do pewnego stopnia plan zmiany panującego systemu rządów, było w ostatnim okresie panowania Ludwika XIV otoczenie domniemanego następcy tronu ks. Burgundji, znane nam tak dobrze choć tak jednostronnie z pamiętników Saint-Simona. Teoretyk tej grupy, słynny Fenelon, w dziele swoim: »Essai philosophique sur le gouvernement civil« jest bardzo dalekim od poglądów zwolenników ustroju angielskiego. Wprawdzie jest przeciwnikiem monarchji absolutnej, ale również zwalcza i idee angielskie, w szczególności wszystko, coby wpływało z zasady suwerenności ludu, jak również zasadę podziału władz. W gruncie rzeczy jest zwolennikiem rządów arystokratycznych. Niczem innym nie była zresztą wspomniana grupa opozycyjna, jak tylko rozgoryczeniem rodowych arystokratów przeciwko usunięciu ich od władzy przez Ludwika XIV, posługującego się w rządach sekretarzami stanu rekrutującymi się z pośród mieszczaństwa. Nieudała próba rządów arystokratycznych, t. zw. polisynodja za regencji ks. Orleańskiego szybko zlikwidowała aspiracje arystokracji i możliwość urzeczywistnienia programu Fenelona.

Pierwsza połowa wieku XVIII nie przyniosła dużo nowego w propagowaniu i krzewieniu parlamentaryzmu angielskiego. Dwaj pisarze zajmowali się Anglią w tych czasach: Voltaire i Raynal. Pierwszy z nich w swoich listach angielskich zachwyca się wieloma instytucjami angielskimi np. sądami przysięgłych, wolnością pisania, mówienia, ale parlamentaryzm angielski wyśmiewa, będąc zwolennikiem absolutyzmu oświeconego. Raynal zaś w dziele pod tytułem »Historja parlamentu angielskiego«, która ukazała się koło r. 1788, dał gwałtowną satyrę, zwalczającą idee podziału władz i ciał pośrednich. W nienawiści swojej posuwa się tak daleko, że popada w paradoks, kiedy pisząc o Anglii nawołuje do despotyzmu, jakkolwiek poza tem zawsze opowiada się za republiką. Zresztą wpływ jego miał być bardzo mały.



Człowiekiem, który naprawdę miał otworzyć oczy Francuzom na ustroj angielski, był Monteskiusz<sup>1</sup>. W pierwszej epoce swego życia Moteskiusz nie znał Anglii. Od »Listów Perskich« aż po księgę VIII Ducha praw nie widać w jego dziełach jej wpływu. Jest pod wyłącznym wpływem pisarzy starożytnych. To też powszechną zwrócono uwagę na wielki kontrast, jaki się daje zauważyć między pierwszemi ośmioma księgami Ducha praw, a resztą dzieła. Przełomem była tu wielka podróż, jaką Monteskiusz przedsięwziął po większości krajów europejskich. W Europie kontynentalnej odniósł wszędzie wrażenie niesmaku, wszędzie dopatrywał się zgnilizny i korupcji. System angielski go podbił. Widzi w nim republikę pod zasłoną monarchji. Ta sympatja Monteskiusza do ustroju angielskiego nie budzi się zaraz, lecz stopniowo, jak tego dowodzą jego notatki o Anglii. Dedieu widzi powody tej sympatji w fakcie, że Monteskiusz z temperamentu był tradycjonalistą, że oddawna wyznawał zasadę podziału władz, którą wydało mu się, że widzi urzeczywistnioną w Anglii. Nareszcie zaważył tu na szali wpływ przyjaciół angielskich. W pierwszym rządzie wpłynęło tu dzieło Locke'a »Essai sur le gouvernement civil«, jakkolwiek nie wszystkie idee tego wielkiego filozofa Monteskiusz recypował, (np. Monteskiusz nie miał się stać zwolennikiem teorii Locke'a o kontrakcie społecznym). — Taka jest w ogólnych zarysach geneza tego zadziwiającego rozdziału VI księgi XI Ducha praw poświęconego konstytucji angielskiej, a reasumującego nieomal wszystkie myśli Monteskiusza w tej materji. Rozdział ten ma zasadnicze znaczenie, bo w dużej mierze stał się podstawą poglądów sympatyków ustroju angielskiego w dobie rewolucji francuskiej.

W tym swoim przedstawieniu ustroju angielskiego na pierwszym miejscu stawia Monteskiusz zasadę podziału władz. Przekonywująco, z całą sugestją swojego wielkiego talentu pisarskiego, ilustrując szeregiem przykładów uwypukla on złe skutki połączenia paru władz w rękach jednego organu. Argumentacja ta, robiąca dziś na nas wrażenie truizmów, tak się stała pospolitą w studjum prawa publicznego, była dla współczesnych Monteskiusza w dużym stopniu rewelacją. Daje on do zrozumienia, że ten po-

---

<sup>1</sup> J. Dedieu op. cit. Rozdziały V—VII, H. Barckhausen: Montesquieu, ses idées et ses oeuvres d'après les papiers de la Bréde, Paris 1907, Faguet: La politique comparée de Voltaire, Montesquieu et Rousseau, A. Sorel: Montesquieu, Paris 1888.

dział władz widzi idealnie przeprowadzony w Anglii. Dalej stawia zasadę reprezentacji całego narodu przez posłów. Nie widać wprawdzie, aby Monteskiusz zdawał sobie jasno sprawę z różnicy zasady reprezentowania przez posła całego narodu, a zasady reprezentowania przez posła tylko stanu z pewnego okręgu. Ale wnioski, do których dochodzi, zarzucając instrukcję szczegółową dla posłów i skrępowania ich ją, zarzucając więc jedną z najważniejszych cech charakteru stanowego reprezentancji, doprowadzają go ostatecznie do stanowiska identycznego z przyjęciem zasady reprezentowania całego narodu przez posła. Pewne bałamuctwo wprowadza tu użycie słowa »instrukcja generalna«, którą Monteskiusz uznaje za wskazaną w przeciwstawieniu do »instrukcji szczegółowej«, którą zarzuca<sup>1</sup>. Można zrozumieć to tylko w ten sposób, że przez »instrukcję generalną« rozumiał Monteskiusz poprostu powierzenie przez wyborców posłowi mandatu. Z drugiej strony krytykuje autor »Ducha praw« bezpośredni udział ludności w ustawodawstwie. Z paru ustępów wydawać by się mogło, że Monteskiusz uznaje kontrolę ciała ustawodawczego nad egzekutywą, że przynajmniej przeczuwa odpowiedzialność polityczną ministrów<sup>2</sup>. Z dalszych jednak wywodów wynika, że miał on na myśli tylko odpowiedzialność prawną ministrów. Przedstawia on i pochwała angielski system nietykalności króla i odpowiedzialności za niego jego doradców, sposób stawiania ich w stan oskarżenia przez »część ustawodawczą ludu« (izbę niższą) i sądenia przez »część ustawodawczą szlachty« (izbę parów). Dla Monteskiusza, który wszystko

---

<sup>1</sup> »Il n'est pas nécessaire, que les représentans, qui ont reçu de ceux qui les ont choisis une instruction générale, en recoirent une parti sulière sur chaque affaire, comme cela se pratique dans les diètes d'Allemagne. Il est vrai que de cette manière la parole des deutes serait plus l'expression de la voix de la nation; mais cela jetterait dans les longueurs infinies, rendrait chaque député le maître de tous les autres; et dans les occasions les plus presantes, toute la force de la nation pourrait être arretée par un caprice«. »De Esprit de lois«, księga XI rozdz. VI, str. 13, wydanie Firmin Didot 1872 str. 131.

<sup>2</sup> »Le corps représentant ne doit pas être choisi non plus pour prendre quelque résolution active, chose qu'il ne ferait pas bien, mais pour faire des lois, on pour voir si l'on a bien exécuté celles qu'il a faites, chose qu'il peut très bien faire, et qu'il n'y a même que lui qui puisse bien faire«. Op. cit. str. 132«. »Mais si dans un état libre, la puissance législative ne doit pas avoir le droit d'arrêter la puissance exécutive, elle a droit, et doit avoir la faculté d'examiner de quelle manière les lois qu'elle a faites ont été exécutées«; Op. cit. str. 134.

wyprowadza z zasady podziału władz, prawo oskarżania i sądenia ministrów przez ciało ustawodawcze jest tylko tamą położoną ewentualnym wykroczeniom władzy ustawodawczej, tak jak sankcja monarsza i prawo monarchy zwoływania parlamentu jest tamą przed ingerencją władzy ustawodawczej w dziedzinę egzekutywy. Arystokrata i tradycjonalista z usposobienia, uznaje Monteskiusz izbę wyższą, jako naturalną dziedziczną reprezentację stanów uprzywilejowanych. Pogląd swój na ustrój angielski streszcza ostatecznie w następujących słowach: ... »Skoro ciało ustawodawcze złożone jest z dwóch części, jedna część krępować będzie drugą przez możność wzajemną udaremniania (d'empêcher). Obie będą skrępowane przez władzę wykonawczą, a ta z kolei będzie skrępowaną przez władzę ustawodawczą«. Dla Monteskiusza więc ustrój angielski polega na systematycznym przeprowadzeniu podziału władz i na takim skombinowaniu stosunków jednej władzy do drugiej, aby nie mogły wkraczać wzajemnie w swoje kompetencje. Dochodząc do wniosku, że ustrój taki jest najlepszym, Monteskiusz zamyka oczy, jak on w życiu wygląda, i z tego doktrynerskiego swego stanowiska zdaje sobie nawet sprawę<sup>1</sup>.

Drugi ustęp »Ducha praw«, w którym Monteskiusz pisze o konstytucji angielskiej, to rozdział XXVII. księgi XIX. noszący tytuł: »Jak prawa mogą przyczynić się do ukształtowania się obyczajów, sposobów zachowania się (mœurs) i charakteru narodu«. W rozdziale tym Monteskiusz nie wymienił ani razu słowo »Anglja«, jedynie wskazał na początku na księgę XI, i dał do zrozumienia w ten sposób, że o Anglii mowa, co zresztą wynika jasno z treści. Znajdujemy tam parę ustępów odnoszących się do rządów parlamentarnych. Jeszcze raz mianowicie wskazuje autor »Ducha praw« na dodatnie strony zasady reprezentacji<sup>2</sup>. Zdaje się również wyzuwać rolę, jaką w życiu politycznym angielskiem odgrywa system

<sup>1</sup> Ce n'est point à moi à examiner si les Anglais jouissent actuellement de cette liberté, ou non. Il me suffit de dire qu'elle est établie par leurs lois, et je n'en cherche pas davantage. Op. cit. str. 137.

<sup>2</sup> »Mais le corps législatif ayant la confiance du peuple, et étant plus éclairé que lui, il pourrait le faire revenir de mauvaises impressions, qu'on lui aurait données, et calmer ses mouvements. — C'est le grand avantage qu'aurait ce gouvernement sur les démocraties anciennes, dans lesquelles le peuple avait une puissance immédiate; car lorsque des orateurs l'agitaient ces agitations avaient toujours leur effet«. Op. cit. str. 265

partyjny, twierdzi mianowicie, że w państwie, w którym panuje wolność, konsekwencją tej wolności musi być istnienie dwóch partyj, z których jedna popierałaby władzę wykonawczą, druga władzę prawodawczą. Tak charakteryzuje Monteskiusz programy dwóch partyj angielskich: wigów i torysów. Dalej zaznacza, że skutkiem faktu, iż obie partje składają się z ludzi wolnych, żadna z tych partyj nie może zanadto zagórować nad drugą, bo »obywatele pospieszyliby dźwignąć« partję poniżoną. Zdaje się być w ten sposób uwydatnione znaczenie wyborów. Nareszcie Monteskiusz wskazuje, że przy takich stosunkach monarcha nieraz bywa zmuszony dobierać sobie doradców wbrew swoim życzeniom. — Z powyższych ustępów wynika, że autor »Ducha praw« zdawał sobie sprawę z pewnych stron odpowiedzialności politycznej ministrów i sposobu jej funkcjonowania. Czy jednak przedstawione one zostały w sposób, który był dostatecznie zrozumiały dla współczesnych? Stanowczo nie. Jest rzeczą naprawdę niemożliwą, aby ktokolwiek, nie znający stosunków angielskich, mógł na podstawie tych paru zdań rozdziału XXVII, księgi XIX., stworzyć sobie obraz wystarczający, czy to roli partyj politycznych, czy wpływu izby gmin na obsadzenie stanowisk ministerjalnych, jakkolwiek właśnie te dwie kwestje były tam poruszone. Wszystko to było opisane sentencjami, tak pośrednio tylko odtwarzającymi istniejący stan rzeczy, że musiało robić wrażenie raczej rozważań teoretycznych, niż przedstawienia egzystującego ustroju. W dodatku pisząc o zmuszaniu monarchy do dobierania sobie doradców wbrew swej woli, Monteskiusz robi uwagę, że monarcha musi to czynić, »wbrew zwykłym zasadom roztropności«. Uwaga ta mogła wywołać wrażenie, że takiego stanu rzeczy autor »Ducha praw« bynajmniej nie pochwała, że go raczej uważa za szkodliwy. Nareszcie nie należy zapominać, że ogół czytelników studjujących dzieło Monteskiusza mógł nie zorientować się, że rozdział XXVII, księgi XIX. odnosi się do Anglii, wobec tego, że jak to wspomnieliśmy, słowa Anglija wogóle w nim niema. Z tych wszystkich powodów śmiało można powiedzieć, że, o ile chodzi o przedstawienie konstytucji angielskiej i zagadnienia rządów parlamentarnych, to z całego dzieła Monteskiusza jedynie miarodajnym pozostał dla współczesnych rozdział VI. księgi XI. »Ducha praw«.

W każdym razie Monteskiusz otwarł swoim współczesnym oczy na dwie właściwości ustroju angielskiego: zasadę reprezen-

tacji i odpowiedzialność prawną ministrów. Poza tem jednak cel konstytucji angielskiej, jaki daje autor »Ducha praw«, trzeba uznać za nietrafny. Mniejsza z tem, że niedostatecznie przedstawił formujące się w tym czasie w Anglii rządy parlamentarne, że pominął milczeniem już de facto istniejącą solidarną odpowiedzialność gabinetu. Były to rzeczy, z których w samej Anglii jeszcze sobie sprawy nie zdawano, a które powoli i ewolucyjnie, drogą zwyczajową wyłaniały się ze skomplikowanego mechanizmu państwowego angielskiego. Nic więc dziwnego, że Monteskiusz niewystarczająco je zaobserwował, że nie wysunął ich na pierwszy plan swoich rozważań. Przeciwnie podziwiać należy jego intuicję, że dopatrzył się choć tego, co widzimy wzmiankowane w rozdziale XXVII. książki XIX. Gorszą było rzeczą, że na pierwszym miejscu swego ustrojowego programu w ogólności, a swego przedstawienia konstytucji angielskiej w szczególności, wysunął on zasadę podziału władz i z tej pożytecznej w teorii prawa państwowego fikcji, do pewnego tylko stopnia słusznej tak w odniesieniu do ustroju Anglii, jak wogóle do celowości w obowiązującym prawie konstytucyjnym — utworzył główny dogmat swego państwowego credo. Płynęło stąd szereg konsekwencyj, które, jeśliby miały być ściśle w życie wprowadzone, musiałyby uniemożliwić wprowadzenie rządów parlamentarnych. Tak więc dosłowna interpretacja zasady, że w tych samych rękach nie mają być skupione choćby części dwóch władz, musiało doprowadzić do wniosku, że ministrowie nie mogą być nominowani z pośród członków ciała prawodawczego. Dalszą konsekwencją zasady podziału władz, było ograniczenie stykania się organów władzy wykonawczej, króla i ministrów, z ciałem prawodawczym do minimum, co wyrażać się musiało w zakazie uczestniczenia ministrów w posiedzeniach ciała prawodawczego. Nareszcie odpowiedzialność polityczna ministrów, skrzepowanie monarchy w doborze swoich doradców, musiało zostać uznane za wkroczenie władzy w dziedzinę władzy wykonawczej. Tak pojęta zasada podziału władz, miała zaciężać nieraz decydująco nad Konstytuanta. Jeśli od niej odstąpiła, to pod wpływem Mably'ego. To jednak, co w niej się znalazło i u Mably'ego i z nim w konstytucji 1791, wystarczyło, aby normalne funkcjonowanie rządów parlamentarnych w pierwszym okresie rewolucji francuskiej uczynić niemożliwością.

Panująca w Francji w połowie XVIII wieku anglomanja, powstała głównie pod wpływem »Listów angielskich« Voltaire'a, a które po dziele Monteskiusza miała objąć także ustroj angielski, nie trwała długo<sup>1</sup>. Około roku 1760 następuje zwrot w opinii publicznej francuskiej. Z jednej strony zwolennicy absolutyzmu oświeconego krytykują parlamentaryzm angielski. Na ich czele Voltaire, który w ostatnim okresie swego życia, jako patryjarcha z Ferney, zażywał nieporównanego autorytetu, atakuje formy ustrojowe brytyjskie. Z drugiej strony cała falanga pisarzy, grupujących się koło wydawnictwa encyklopedji, mniej lub więcej skłaniających się do republikanizmu, występuje przeciw ustrojowi angielskiemu, godząc w pierwszym rzędzie w Monteskiusza, jako tego, który głównie się do znajomości tego ustroju przyczynił. Dochodzą oni do wniosku, że cnota nie wynika z wolności angielskiej, a przeciwnie wynikiem parlamentaryzmu jest korupcja. Można zresztą zrozumieć i usprawiedliwić te ich poglądy, wobec faktycznie panującej od czasu rządów Walpole'a w parlamencie angielskim korupcji. Wszyscy prawie pisarze z tego obozu wygłaszają takie opinie, że wymienimy tylko Condorcet'a, występującego z niesłychaną gwałtownością Linguet'a, oraz nazywającego podział władz chimera Helwetiusa. Ale główne ciosy sympatjom angielskim zadali dwaj pisarze: Mably i Jan Jakób Rousseau.

Wpływ pierwszego z nich<sup>2</sup> na ideologję pokolenia, które poprzedziło i wywołało rewolucję francuską, zdaje się być niedocenionym. Czytając jego dzieła, zdaje się, że się czyta mowy członków Konstytuanty. Za Monteskiuszem stawia on na pierwszym miejscu zasadę podziału władz. Ale rozumie ją całkiem inaczej. Podczas gdy Monteskiusz w podziale władz widzi niezawisłość sądownictwa z jednej strony, z drugiej zaś wzajemne i równomierne powstrzymywanie się władz wykonawczej i prawodawczej, Mably przyjmuje wprowadzenie niezawisłości sądownictwa, i o tyle jest z Monteskiuszem zgodny, ale co do stosunku dwóch innych władz, ko-

<sup>1</sup> J. Dedieu: op. cit. rozdz. VIII.

<sup>2</sup> M. W. Guerrier: L'abbé de Mably, moraliste et politique, étude sur la doctrine morale du Jacobinisme puritain et sur le développement de l'esprit republicain du XVIII siècle, Paris 1886, E. Allix: La Philosophie politique et sociale de Mably, Revue des études historiques 1899. L. Gelinaud. Les doctrines sociales et politiques de Mably thèse pour le doctorat en droit Rochefort 1907. Mellis: Le principe de la separation des pouvoirs d'après l'abbé de Mably, Toulouse 1907.



ryguje zasadę podziału zasadą przewagi władzy prawodawczej nad wykonawczą. Gdyby Mably mógł zorjentować się w istocie ustroju angielskiego, gdyby był dostrzegł zarodki systemu rządów parlamentarnych, być może byłby w tym systemie widział dostateczną gwarancję przewagi legislatywy nad egzekutywą. Ale Mably oczywiście tych zarodków, jak wszyscy jego współcześni, nie widzi, i wobec tego biorąc dosłownie prerogatywę króla angielskiego, uważa, że posiada on pełnię władzy niebezpieczną dla ciała prawodawczego<sup>1</sup>. Odpowiedzialność prawna ministrów wydaje mu się gwarancją niedostateczną, uważa, że król ma władzę, tak wielką, że zawsze potrafi swoich doradców od skutków tej odpowiedzialności uchronić i wobec tego krytykuje zasadę nietykalności króla, posuwając się w tej krytyce tak daleko, że w zasadzie tej widzi główny błąd konstytucji angielskiej. Ideałem Mably'ego był ustrój, w którymby jedno izbowe ciało prawodawcze miało nie tylko wszystkie te atrybucje, jakie posiada parlament angielski, ale również, któreby wypowiadało wojnę, zawierało pokój, nominowało wszystkich urzędników, pozostawiając władzy wykonawczej tylko część znaczenia. Sympatjami swemi grawitując do republiki, godzi się Mably z monarchją, tam gdzie już istnieje, ale królowi zostawia tylko rolę reprezentacyjną, czyli tytuł naczelnika narodu. Jeśli Polsce doradza wprowadzenie dziedziczności monarchji, to czyni to ze względów oportunistycznych, aby jej zaoszczędzić nowych zamieszek, bardziej byłby zbliżony do jego ideału obieralny monarcha. Dla poparcia swoich twierdzeń nie waha się Mably przed fałszowaniem historii, lub współcześnie istniejącego stanu rzeczy; tak np. udowadnia, że ustrój podobny do jego ideału panował w monarchji frankońskiej Karolingów, lub też wynosi pod niebiosa ustrój Szwecji XVIII wieku, stawiając go za przykład godny naśladowania zamiast angielskiego, a zamykając oczy na anarchję i korupcję panującą u skandynawskiego sprzymierzeńca Francji. Jak sobie funkcjonowanie wymarzonego przez siebie ustroju wyobrażał, można poznać z jego rad dla Polski, przesłanych Konfederacji Barskiej za pośrednictwem Wielhorskiego. Punkt ciężkości chciałby on przenieść do komitetów sejmowych, a to, co by pozostało z władzy wykonawczej, rozproszkować między senat, króla,

<sup>1</sup> Collection complete des oeuvres de d'abbé de Mably, edition Débriere l'an III. de la Republipue t. XII. De l'étude de l'histoire et de la maniere d'écrire histoire chap. V. Du gouvernement d'Angleterre.

któryby był tylko tego senatu prezydentem, i czterech ministrów<sup>1</sup>. Przy tem wszystkim, jak zaznaczyliśmy, nie zapomina Mably o zasadzie podziału władz, ale pojmuje ją czysto zewnątrznie, sprzeciwiając się nominowaniu ministrów z pośród członków ciała prawodawczego. W ten sposób z zasady tej, tak jak ona została postawiona przez Monteskiusza, zostało w dziełach Mably'ego właśnie to tylko, co utrudniało wprowadzenie rządów parlamentarnych. Z drugiej strony przyjmuje zasadę reprezentacji, bezpośredniego udziału ludu w rządach nie uważa za możliwy, jakkolwiek zaleca krępowanie posłów instrukcjami szczegółowemi, co u niego nie jest pojęte jako pozostałość systemu stanowego, lecz jako pokłon w stronę zasady suwerenności ludu. Nie jest również Mably demokratą, nie chce przyznać robotnikom i służbie domowej charakteru obywatela. Słusznie zauważa Allix, że można przydać Mably'emu epitet: arysto-demokraty<sup>2</sup>. Wystarcza ten pobieżny przegląd jego poglądów, aby się przekonać, jak wiele można ich odnaleźć w poglądach członków Konstytuanty. A może więcej jeszcze od pozytywnych wskazań Mably'ego, doniosłym był wpływ ciągle przebijającego się w jego dziełach przekonania, że władza wykonawcza z natury rzeczy musi być przeciwnikiem ciała prawodawczego, że musi dążyć do jej poniżenia i zniszczenia<sup>3</sup>.

Drugim autorem, który zrujnował wpływ angielski we Francji, to Jan Jakób Rousseau<sup>4</sup>. Podważał on od podstaw system rządów parlamentarnych, zarzucając zasadę reprezentacji i propagując bezpośredni udział ludu w ustawodawstwie<sup>5</sup>. Dla Russa istniała jedna

<sup>1</sup> Mably t. VIII. Du gouvernement de la Pologne str. 26 i str. 121, 127.

<sup>2</sup> E. Allix op. cit. str. 125.

<sup>3</sup> Przykładowo podajemy cytat z Mably'ego t. VIII. Du gouvernement de la Pologne str. 60. »Tout législateur doit partir de ce principe: que la puissance executive a été et sera éternellement l'ennemie de la puissance législative.

<sup>4</sup> Oeuvres complètes de J. J. Rousseau, Paris, Lefèvre, 1839, J. J. Rousseau: Uwagi nad rządem Polski, przełożył i opracował Maciej Starzewski. Kraków, Biblioteka Narodowa, Serja II, Nr. 32. Champion Edme: J. J. Rousseau et la Revolution, Paris 1909, Declareuil J: Des critiques touchants les regimes representatif et parlementaire dans les oeuvres politiques de J. J. Rousseau, Recueil de l'academie de legislation de Toulouse 1910, Faguët op. cit. Haymann Franz. J. J. Rousseau: Socialphilosophie, Leipzig 1838, Peretiatkowicz Antoni: Filozofja prawa Jana Jakóba Rousseau, Poznań 1913.

<sup>5</sup> Najbardziej miarodajnym ustępem, krytykującym zasadę repre-

tylko władza: ustawodawcza. Gdyby był przyjął zasadę reprezentacji, to takie założenie byłoby go doprowadziło do stanowiska identycznego z poglądami Mably'ego, t. j. do wysunięcia postulatu zupełnego podporządkowania się rządu organom prawodawczym. Przenosząc jednak punkt ciężkości bezpośrednio do ludu, Rousseau dochodził do wniosków innych, domagał się rządu, któryby wprawdzie był emanacją ludu i któryby trzymać się musiał praw przez lud ustanowionych, ale któryby był rządem silnym i niezależnym. Byłoby to zresztą logiczną konsekwencją wprowadzenia systemu rządów Russa w życie, jasną bowiem jest rzeczą, że kontrola systematyczna nad rządem wykonywana bezpośrednio przez lud, byłaby słabą i mało skuteczną. Nie jest naszym zadaniem przedstawiać politykę Russa, tak zresztą już wszechstronnie rozpatrzoną i skomentowaną. Dla sformowania się opinii francuskiej o rządach parlamentarnych dwa momenty są tu miarodajne. Najpierw zarzucenie zasady reprezentacji. A następnie fakt, że dla wyznawców autora »Kontraktu społecznego«, w wypadku pogwałcenia jego teorii i wprowadzenia systemu reprezentacyjnego w życie, rządy parlamentarne musiały się wydać większym złem, niż np. osobiste rządy królewskie<sup>1</sup>.

W przeddzień wybuchu rewolucji francuskiej pojawiła się praca pisarza, którego zwykle wpływ na rewolucjonistów wysoko jest szacowany, a mianowicie słynna broszura »Czem jest stan

---

zentacji, wydaje się nam ustęp następujący Rozdziału XV., Księgi III, Kontraktu społecznego: »La souveraineté ne peut être représentée, par la même raison qu'elle ne peut être aliénée; elle consiste essentiellement dans la volonté générale, et la volonté ne se représente point; elle est la même, ou elle est autre; il n'y a point de milieu. Les députés du peuple ne sont donc ni ne peuvent être ses représentants; ils ne sont que ses commissaires; ils ne peuvent rien conclure définitivement. Toute loi que le peuple en personne n'a pas ratifiée est nulle; ce n'est point une loi. Le peuple anglois pense être libre, il se trompe fort; il ne l'est que durant l'élection des membres du parlement: sitôt qu'ils sont élus, il est esclavé, il n'est rien. Dans les courts moments de sa liberté, l'usage qu'il en fait mérite bien qu'il la perde.

<sup>1</sup> Rządy parlamentarne uważał Rousseau za rządy oligarchji, będące większym złem, zwłaszcza w wielkiem państwie, od rządów monarchicznych. Mimo to zwolennicy doktryny Russa w Konstytucji po przegraniu bitwy o referendum ludowe, nie poszli konsekwentnie dalej za Russem i ze zrozumiałych powodów politycznych, nie opowiedzieli się za silnym rządem królewskim, lecz przechyliłi się na stronę zwolenników supremacji legiślatory nad egzekutywą w myśl postulatów Mably'ego.

trzeci« Emanuela Sieyesa. Wpływ jego był rzeczywiście znaczny, o ile chodzi o wzbudzenie poczucia własnej siły wśród szerokich sfer mieszczaństwa francuskiego i jego aforyzm: »Czem jest stan trzeci? Niczem. Czem powinien być? Wszystkiem« brzmiał dla wielu jak pobudka bojowa. Ale o ile chodzi o plany ustrojowe Sieyesa, to miały wywrzeć one wpływ bardzo tylko nieznaczny<sup>1</sup>. Mimo to, ze względu na fakt, że prace późniejszego dyrektora powszechnie była znane członkom konstytuanty, warto zanotować poglądy jego na parlamentaryzm angielski. Siéyès poświęca cały jeden paragraf atakowi przeciw systemowi dwuizbowemu<sup>2</sup>, i istnienie izby wyższej uważa za główną wadę ustroju angielskiego. Słusznie podkreśla, że izba niższa jest niedostateczną reprezentacją narodu, wobec tego, że wybór nie jest ani wolny, ani ogólny. W funkcjonowaniu systemu rządów parlamentarnych widzi tylko jakiś chorobliwy stan ciągłej walki między rządem a »arystokracją opozycji«<sup>3</sup>.

Obok dzieł wspomnianych autorów, którzy wszyscy starali się stworzyć pewne programy ustrojowe, i z punktu widzenia tych swoich subiektywnych programów przedstawiali i oceniali urząd Anglii, do poznania tego ustroju we Francji przyczyniły się prace, dające systematyczny i obiektywny obraz konstytucji brytyjskiej, prace, których cel nie tyle był pojęty jako wystawienie programu na przyszłość, co jako przedstawienie i wyjaśnienie istniejącego w Anglii stanu rzeczy. Nie należy zapominać, że ani u Mably'ego, ani u Russa, ani nawet u Monteskiusza nie można znaleźć wyczerpującego obrazu ustroju Anglii, opisują oni w związku z takimi lub innymi swojemi teoretycznymi rozważaniami, tylko pewne części składowe tego ustroju, albo przykład ilustrujący ich wywody, albo dla zalecenia, lub wykazania szkodliwości danej instytucji brytyjskiej. Nawet na podstawie rozdziału VI-go księgi XI. »Ducha praw« z trudnością przyszłoby odtworzyć sobie obraz

---

<sup>1</sup> Zdanie Champion'a (Wstęp do wydania krytycznego: »Qu'est ce que le Tiers état?« Paris 1888), że nie można się nawet dopatrzeć śladów dyskusji na temat planów ustrojowych Sieyesa byłoby słuszne, gdyby nie rola, jaką odegrały w debatach Konstytuanty jego poglądy na zasadę reprezentacji (Dr. Karl Löwenstein: Volk und Parlament, München 1923, Erster Teil: Das Repräsentativprinzip in der Staatslehre von Siéyès).

<sup>2</sup> Siéyès op. cit. 86.

<sup>3</sup> Siéyès op. cit. str. 61 os. 1 nota Nr. 2.

konstytucji angielskiej komuś, ktoby tej konstytucji skądinąd nie znał. Dlatego też duże znaczenie posiadają prace, które jak słynne komentarze Blacstone'a, lub »Konstytucja angielska« de Loime'a, dają wyczerpujący i zupełny obraz instytucyj angielskich.

Komentarze Blacstone'a pojawiły się w tłumaczeniu francuskim w latach 1774—1776<sup>1</sup>. Zasada rozdziału władz postawiona jest przez niego z argumentacją w dużym stopniu podobną, jak u Monteskiusza<sup>2</sup>, i podobnie jak on, widzi ją urzeczywistnioną w Anglii. Omawiając następnie skład parlamentu, przedstawia Blacstone zasadę reprezentacji w sposób niezwykle jasny i precyzyjny. Punktem wyjścia dla niego jest suwerenność ludu<sup>3</sup>. Przyznaje on każdemu obywatelowi prawo współudziału w rządach państwem i uznaje za idealną formę rządów taką, w którychby lud in corpore wykonywał władzę, jak to było w małych republikach greckich. Wobec tego, że jest to niemożliwością w państwach większych, Blacstone uznaje za jedyne możliwe wyjście z tej sytuacji, delegowanie władzy przez lud posłom. W ten sposób, (szczególnie przekonywujący dla umysłów francuskich, pozostających pod wpływem Russa) uzasadniwszy celowość zasady reprezentacji, przedstawia następnie Blacstone jej istotę, tak jak była ona w Anglii rozumianą<sup>4</sup>. — Drugi jeszcze element rządów

<sup>1</sup> Commentaires sur les loix angloises de M. Blacstone Bruxelles 1774—1776.

<sup>2</sup> T. I Rozdział II: Du Parlement. Dans tous les gouvernements tyranniques le droit de faire des lois et de faire executer réside dans le même homme, ou bien dans le même corps; toutes les fois que ces deux puissances sont unies ensemble, il n'y a plus de liberté publique. Dans un pareil gouvernement le Magistrat fait des lois tyranniques et les execute despotiquement, puisqu'il est tout à la fois législateur et dispensateur, et qu'il a pour l'un et pour l'autre tout le pouvoir qu'il veut avoir. Mais dans un état ou le pouvoir législative est séparé du pouvoir executif la puissance législative ne confié pas à la puissance exécutive un pouvoir qui pourroit tendre à la subversion de sa propre indépendance et qui entraineroit celle de la liberté des citoyens. Voilà pourquoi, en Angleterre ce pouvoir suprême est divisé en deux branches, l'une législative: savoir la parlement composé du Roi, des Pairs et des communes; l'autre exécutive, qui appartient au Roi seul.

<sup>3</sup> T. I. str. 230.

<sup>4</sup> T. I. str. 231: Chaque membre, quoique choisi par un district particulier des qu'il est élu, devient l'homme de la Nation entière. Car le but de son entrée dans le Parlement n'est pas particulier, mais général; il n'est pas uniquement pour les intérêts de ses Constituans, mais pour ceux de la République même; il doit aider le Roi de ses conseils: »de communi consilio super negotiis puibusdam arduis et urgen-

parlamentarnych znajduje u Blackstone'a wyczerpujące przedstawienie: nietykalność króla i odpowiedzialność prawna ministrów<sup>1</sup>. Natomiast nigdzie w jego dziele nie można spotkać czegoś, co by wskazywało, że Blackstone zdaje sobie sprawę z istoty rządów parlamentarnych, aby starał się sformułować te wszystkie reguły konwencjonalne, które jemu współcześnie wytwarzały się i miały doprowadzić do powstania takiego systemu rządów. Czytając Blackstone'a, musi odnieść się wrażenie, że król wykonuje swoją prerogatywę osobiście, że ministrowie winni być posłusznymi wykonawcami jego woli, że w doborze swoich doradców nie potrzebuje się krępować wolą parlamentu. Wszystko to, co się obejmuje określeniem odpowiedzialności politycznej ministrów, zdaje się nie egzystować dla autora komentarzy. Rzecz to naturalna, wobec tego, że przez cały wiek XVIII. nie była ona jeszcze zasadniczą częścią składową ustroju angielskiego, powstawała ewolucyjnie. drogą szeregu precedensów, które miały wytworzyć obowiązującą część prawa konstytucyjnego angielskiego dopiero w wieku XIX. Również nie wspomina nic Blackstone o gabinecie<sup>2</sup>. Ostatecznie więc z jego lektury można było poznać tylko te części składowe systemu rządów parlamentarnych, które przedstawił i Monteskiusz, t. j. zasadę reprezentacji i odpowiedzialność prawną ministrów, a tylko, że zagadnienia te znalazły przedstawienie o wiele bardziej wyczerpujące, i o wiele dokładniej malowały istniejący stan rzeczy w Anglii, niż to miało miejsce u autora »Ducha praw«.

To samo da się powiedzieć i o dziele de Lolme'a. Bez porównania mniej wybitny prawnik i pisarz od Blackstone'a, miał nad nim tę wyższość, że pisał dla Francuzów, bardziej był więc do mentalności francuskiej dostosowany, i większą się też cieszył poczytnością. I on także z elementów zasadniczych dla rządów parlamentarnych przedstawia tylko zasadę reprezentacji, oraz od-

---

tibus Regem, statum et defensionem Regni Angliae, et ecclesiae Anglicanae concernentibus«. C'est le style dans les ordres qu'on envoie pour les elections: ainsi il n'est pas obligé, comme un député des Provinces-Unies, de consulter les Constituans sur aucun point particulier, s'il ne juge pas à propos de le faire.

<sup>1</sup> T. I. Rozdział VII: De l'autorité Royale.

<sup>2</sup> W rozdziale V. t. I go traktującym o »conseils du roi« omawia Blackstone jedynie: 1) Parlament, jako radę królewską; 2) Magnum concilium regni utworzoną z parów Królestwa; 3) Priory council.

<sup>3</sup> Constitution d'Angleterre par M. de Lolme, Genève 1788.



powiedzialność prawną ministrów. Jednak wskazał de Lolme dobitnie na środek, którym parlament może stale wywierać presję na władzę wykonawczą, dzięki której może rozciągnąć kontrolę nad działalnością króla i jego doradców, i zawsze zmusić ich do uległości. Wskazał mianowicie na konsekwencje polityczne dorocznego uchwalenia budżetu przez parlament<sup>1</sup>. Nie było to oczywiście jeszcze sformułowaniem zagadnienia rządów parlamentarnych, ale bądź co bądź wskazaniem jednego ze sposobów, bodaj czy nie najważniejszego, który współcześnie w Angji do wytworzenia się takich rządów doprowadzał<sup>2</sup>.

Pisząc o ustosunkowaniu się opinji francuskiej do zagadnienia rządów parlamentarnych w przeddzień rewolucji francuskiej, nie sposób nie podnieść roli, jaką odegrała konstytucja amerykańska<sup>3</sup>. Była ona uchwaloną zbyt późno, aby znaleźć wyczerpujące odzwierciedlenie w przedrewolucyjnej literaturze prawniczej

<sup>1</sup> T. I. Rozdział V: »En lisant l'énumération des pouvoirs que les loix d'Angleterre confient au Roi, on ne sait comment les concilier avec l'idée d'une Monarchie, qu'on nous dit être limitée. Non seulement le Roi réunit toutes les branches du pouvoir executif, non seulement il dispose de toute la puissance militaire: il est encore, ce semble, le maître de la loi elle même, puisqu'il appelle et sait disparaître à son gré le pouvoir législative. On lui trouve donc au premier coup d'oeil tous les pouvoirs qu'ont jamais revendiqués les monarches les plus absolus; l'on cherche cette liberté, dont les Anglais se glorifient. — Mais les Representants du Peuple ont encore, et c'est dire assez, ils ont encore, actuellement que la constitution est établie, la même arme qui a été assez puissante pour l'établir. C'est toujours de leur libéralité seule, que le Roi peut obtenir des subsides, et aujourd'hui que, par une suite des progrès du commerce et de l'esprit de calcul, tout s'évalue en argent; aujourd'hui, que ce metal est le grand ressort des affaires, on ne peut dire que celui qui depend par un article si important, est, quel que soit d'ailleurs son pouvoir nominal, dans une entière dependance. — Et c'est le cas ou se trouve le Roi d'Angleterre. Il n'a, par lui même, presque pas de revenu...« De Lolme wykazuje następnie na szeregu przykładach, że bez finansowych subsydjji uchwalonych przez parlament, król jest bezbronny na wszystkich polach.

<sup>2</sup> I de Lolme i Blacstone, przedstawiając skład Izby gmin nie uwydatniają wad współczesnego systemu wyborczego angielskiego, nie widzą wszystkich nadużyć na tem tle powstałych. (De Lolme Rozdział VIII. i XI., Blacstone T. I. Rozdział II.). Tym się zapewne tłumaczy, że mimo podniesienia tych nadużyć przez szereg pisarzy z Sieysiem na czele, były one stosunkowo niezbyt znane wśród członków Konstytuanty i dość rzadko podnoszone jako argument przez przeciwników zasady reprezentacji.

<sup>3</sup> Bryce James, The american Commonwealth, London 1888.

i politycznej, ale znajomość jej we Francji była conajmniej taka, jak konstytucji angielskiej, choćby dzięki udziałowi Francji w walkach o wolność amerykańską. Francuzi ujrzeli w Ameryce ustrój, który z jednej strony wprowadzał w życie wszystkie instytucje wolnościowe propagowane przez pisarzy XVIII. wieku, z drugiej strony przeprowadzał konsekwentnie zasadę podziału władz. Zasada ta pojęta została tam o tyle zgodnie z Monteskiuszem i z Mablym, że dla zadośćuczynienia jej skonstruowano wzajemny stosunek trzech władz tak, aby żadna część jednej władzy nie spoczywała w tych samych rękach, co władza druga. Lekcja 6, Artykułu I-go konstytucji postanawia, że żaden członek kongresu nie będzie mógł przez czas wykonywania swego mandatu być urzędnikiem. Artykuł II. zaś powierza pełnię władzy wykonawczej prezydentowi, uniezależniając go od kongresu w wykonywaniu tej władzy w zupełności. W ten sposób przeprowadzenie zasady podziału władz dało w konsekwencji zupełne uniemożliwienie rządów parlamentarnych i utwierdzić musiało opinię francuską w przekonaniu, że system rządów angielskich jest sprzeczny z tą zasadą. Poza to jednak wpływ konstytucji amerykańskiej w pierwszej fazie rewolucji francuskiej nie mógł uwydatnić się w całej pełni, był bowiem w sprzeczności w szeregu zasadniczych kwestyj tak z postulatami tych autorów, którzy dla pokolenia rewolucyjnego największy mieli autorytet, jak z istniejącym we Francji stanem faktycznym. Tak więc ustrój Stanów Zjednoczonych stawiał władzę wykonawczą i prawodawczą na stopie zupełnej równorzędności, co było sprzeczne z doktryną Mably'ego i niemożliwe do przeprowadzenia w tej sytuacji politycznej, jaka się wytworzyła za czasów Konstytuanty. Z drugiej strony z zasadami Monteskiusza, jak i utrwalonym porządkiem rzeczy we Francji była sprzeczna republikańska forma rządów, która skopjowanie konstytucji amerykańskiej czyniła niemożliwością, nie tylko co do osoby dzierżyciela władzy wykonawczej, ale i co do sposobu jej sprawowania. W Stanach Zjednoczonych prezydent mógł ponosić odpowiedzialność prawną, być postawionym w stan oskarżenia przez całą izbę reprezentantów i sądzonym przez senat i na skutek tego mógł rządy wykonywać w całej pełni osobiście. Wprowadzenie odpowiedzialności prawnej króla było niemożliwością, powstała więc konieczność ustanowienia odpowiedzialności za niego jego doradców, przyznania ministrom specjalnego konstytucyjnego sta-

nowiska na wzór angielski. Taki stan rzeczy był zupełnie nieznan w Ameryce, gdzie pełniący funkcje ministerjalne sekretarze stanu są zwykłymi urzędnikami i wogóle nie są w konstytucji wzmiankowani.

Reasumując stan opinii francuskiej w przeddzień rewolucji francuskiej w stosunku do zagadnienia rządów parlamentarnych, trzeba dojść do następujących wniosków:

1) Uznanie dla ustroju angielskiego, które było znaczne po ukazaniu się dzieła Monteskiusza, miało ustąpić miejsca stosunkowi krytycznemu do wszystkiego co angielskie. Nieliczna tylko garstka pośród tych, którzy byli miarodajnymi dla opinii publicznej w chwili wybuchu rewolucji, pragnęła ten ustrój do Francji w tej czy innej formie przeszczepić. Ogromna większość, stojąc pod wpływem ideologii Mably'ego lub Russa, ustrój ten potępiała.

2) Jednak jedna zasada angielska uzyskała sobie prawo obywatelstwa wśród opinii francuskiej: to zasada odpowiedzialności prawnej ministrów.

3) Również, mimo autorytetu, jaki zdobył sobie Rousseau, przeważało przekonanie, że władzę prawodawczą należy oprzeć na zasadzie reprezentacji na wzór angielski.

4) Ci, którzy pozostali wiernymi uczniami Monteskiusza i pragnęli konstytucję brytyjską w Anglii skopjować, nie postąpili w zrozumieniu jej naprzód i z małymi wyjątkami organizujących się za kanałem La Manche rządów parlamentarnych i gabinetowych nie dopatrzyli się.

5) Powszechnie uznawaną zasadą była zasada podziału władz, pojmowana za Monteskiuszem i Mablym i na wzór konstytucji amerykańskiej w sposób uniemożliwiający wprowadzenie normalnie funkcjonujących rządów parlamentarnych.

## II

### Ustrój Francji przedrewolucyjny a rządy parlamentarne.

Jednym z ciekawszych problemów doby rewolucyjnej jest rozstrzygnięcie, w czym rewolucja była twórczą, a w czym była tylko uzupełnieniem lub przekształceniem instytucji ancien regime'u. Zapatrywanie, dominujące u historyków XIX wieku, że rewolucja zrobiła zupełną tabula rasa ze wszystkiego, co odziedziczyła z daw-

nej Francji, i wszystko od nowa zbudowała, i że dopiero Napoleon organizując definitywnie administrację, z powrotem nawrócił do niektórych wzorów przekazanych mu tradycją francuskiej monarchji, — zapatrywanie to coraz bardziej zaczyna być kwestjonowane. Słyszeć się nawet dają zdania, że rewolucja nie wytworzyła nieomal nic takiego, do czego by z czasem monarchja sama nie doszła drogą ewolucyjną. O ile chodzi jednak o system rządów parlamentarnych, to oczywiście wydawałoby się, że siłą rzeczy w monarchji absolutnej trudno, aby się mogły znaleźć elementy, z którychby system ten mógł się wytworzyć. Mimo to jedna lub druga instytucja ancien régime'u odpowiednio użyta i przekształcona, mogła do pewnego stopnia wpłynąć na wytworzenie się rządów parlamentarnych.

Wydawałoby się, że o ile chodzi o zasadę reprezentacji przez posłów całego narodu, to trudno by było w instytucjach Francji monarchicznej dopatrzeć czegoś, coby tej zasadzie mogło torować drogę. Rzeczywiście te reprezentacje narodowe, które Francja przed rewolucją posiadała, na całkiem innych były oparte zasadach. Stany generalne, to sejm stanowy, gdzie każdy poseł jest reprezentantem swojego stanu, skrępowanym instrukcją swoich wyborców, gdzie każdy stan głosował osobno. Jeszcze bardziej uwidaczniał się charakter stanowy Stanów prowincjonalnych, których członkowie wogóle nawet nie byli wybierani, a zasiadali jakby sui generi wiryliści. Ale zasadzie reprezentacji do pewnego stopnia torował drogę skład zebrań prowincjonalnych, ustanowionych w przeddzień rewolucji francuskiej, po próbach Turgota i Neckera, przez Lomeniego de Brienne, edyktem z r. 1788. Zebrania te składało się wprawdzie z reprezentantów trzech stanów, ale stan trzeci miał liczyć podwójną liczbę członków, obrady i głosowanie odbywać się miały razem, i obrachowywanie głosów odbywać się miało, jakby zebranie stanowiło zwarte ciało obradujące, bez uwzględnienia, czy za danym wnioskiem jest większość w obrębie każdego poszczególnego stanu (*vote par tête*). Tą drogą musiało nastąpić zatarcie się różnic stanowych i wytworzyć się poczucie u członków zebrań prowincjonalnych, że są reprezentantami nie duchowieństwa, szlachty lub stanu trzeciego danej prowincji, lecz ogółu jej mieszkańców. — Kiedy Ludwik XVI zdecydował się na Stany Generalne edyktem z 27 grudnia 1788 r., przyznał trzeciemu podwójną liczbę reprezentantów, ale kwestja

sposobu obrad nie była rozstrzygnięta. Jednak precedens stworzony przez zebrania prowincjonalne był w świeżej pamięci i musiał zaważyć na szali przy przetworzeniu się Stanów generalnych w Zgromadzenie narodowe, co było decydującym tryumfem zasady reprezentacji.

Może dla żadnego z elementów, koniecznych dla wytworzenia się rządów parlamentarnych, nie był w instytucjach i pojęciach ancien regime'u teren tak przygotowany, jak dla odpowiedzialności prawnej ministrów. Przedewszystkiem w tej monarchji z łaski Bożej, dogmatem nienaruszalnym była świętość osoby królewskiej, jej nietykalność, co za tem idzie nieodpowiedzialność króla. Poczucie to było tak silne, że przeżyć miało wybuch rewolucji, że mimo twierdzeń przeciwnych autorów, jak Mably, panowało u wszystkich niemal członków Konstytuanty. I trzeba było trzech lat rewolucyjnych i nieprawdopodobnych wprost błędów Ludwika XVI i jego rodziny, aby lud paryski zdecydował się sięgnąć po osobę królewską. Otóż poczucie tego nieodpowiedzialności króla logicznym odpowiednikiem, koniecznością wprost psychologiczną było poczucie odpowiedzialności doradców królewskich. Takie przekonanie było wkorzenione w szerokie masy ludu francuskiego. Jasna rzecz, że w monarchji francuskiej, jeśli można mówić o prawnej odpowiedzialności ministrów, to jedynie przed królem. W wypadkach takich najczęściej używaną była jedna z form t. zw. sądownictwa zatrzymanego (*justice retenue*). Ale też, jeśli mówimy o precedensach odpowiedzialności prawnej ministrów w ancien regime, które mogły wpłynąć na ustrój, wyłoniony przez rewolucję, to nie mamy na myśli form prawnych, jakie ta odpowiedzialność przybierała w monarchji francuskiej, form z natury rzeczy zupełnie odrębnych w państwie absolutnem, lecz jedynie chcieliśmy zwrócić uwagę na powszechnie istniejące poczucie prawne, które z logiczną konsekwencją musiało dać w ustroju konstytucyjnym odpowiedzialność prawną ministrów przed ciałem prawodawczem.

Inny natomiast zwyczaj mógł wpłynąć także i na formy, w jakich ta odpowiedzialność miała się ukształtować w okresie rewolucyjnym. Mianowicie każdy akt z podpisem króla, dla ważności swej musiał być opatrzonym w kontrasygnatę któregoś z sekretarzy stanu, pełniących od XVI wieku funkcje ministrów. Kontrasygnata ta miała znaczenie zweryfikowania podpisu królewskiego. Sekretarze stanu mieli prawa notariuszy i z natury rze-

czy, byli powołani do wykonywania tych praw przy sprawdzeniu autentyczności podpisu królewskiego. Kontrasynata ta więc nie miała nic wspólnego z przejęciem odpowiedzialności przez ministra za dany akt, jak to już miało miejsce w Anglii. Ale znaną już była forma, która mogła być użyta przy wprowadzeniu odpowiedzialności prawnej ministrów. Konstytuanta, domagając się kontrasynaty ministra przy każdym podpisie króla, jako znaku przejęcia odpowiedzialności, nie szła więc wyłącznie za wzorami angielskimi, ale jedynie dawnemu, już istniejącemu, zwyczajowi francuskiemu chciała nadać znaczenie takie, jakie miał w Anglii.

Dopatrzyć się nareszcie można w instytucjach ancien regime'u pewnych zaczątków systemu rządów gabinetowych. Mózgiem państwa francuskiego była t. zw. rada państwa (Conseil d'état albo Conseil d'en haut) składająca się z niewielkiej liczby osób (trzech do siedmiu), noszących tytuł ministrów państwa, a z reguły faktycznie będących tymi urzędnikami, którzy funkcje ministrów spełniali. Od woli królewskiej jedynie zależało, kto będzie do tej rady powołany, nikt nie zasiadał tam z tytułu piastowanego takiego, lub innego urzędu. Tam, w najściślejszej tajemnicy, rozstrzygano najważniejsze sprawy państwowe. W drugiej połowie panowania Ludwika XV stosunki te zaczęły się regularyzować. Rada państwa coraz bardziej zaczyna się pokrywać z grupą dygnitarzy, pełniących funkcje ministrów (kanclerz, kontroler generalny finansów, czterech sekretarzy stanu). Powstaje coś, co byśmy mogli nazwać radą ministrów. Tego rodzaju ewolucja musiała doprowadzić do wytworzenia poczucia odpowiedzialności już nie indywidualnej każdego ministra za prowadzony przez niego resort, ale solidarnej za całość spraw państwowych. Opinia publiczna przynajmniej przyzwyczała się uważać wspomnianą grupę sześciu dygnitarzy za zwartą, solidarnie odpowiedzialną całość. Byłaby więc to niewątpliwie instytucja ancien regime'u, która mogła być użyta, jako część składowa systemu rządów parlamentarnych.

Tak więc to napozór paradoksalne twierdzenie, że w absolutnej monarchji francuskiej były instytucje czy też zwyczaje, które mogły się przyczynić do powstania niektórych przynajmniej szczegółów ustroju parlamentarnego, nie jest tak nieprawdopodobnem, jakby się wydawało.



## III.

**Przegląd partyj Konstytuanty i ich ideologii.**

W Konstytuancie<sup>1</sup> odzwierciedlały się wszystkie prądy nurtujące społeczeństwo francuskie w chwili wybuchu rewolucji. O tyle tylko można mówić o partjach w tem Zgromadzeniu, o ile przez partję rozumie się luźną grupę ludzi, o mniej lub więcej wspólnej ideologii, będącą pod wpływem paru wybitniejszych jednostek, mogących uchodzić za przywódców danej grupy. Natomiast partyj, zorganizowanych na wzór tego, co już współcześnie miało miejsce w parlamencie angielskim, lub co widzimy w parlamentach dzisiejszych, właściwie nie było. Może nie od rzeczy będzie dać pobieżny przegląd ugrupowań Konstytuanty i ich ideologii.

Prawicę Zgromadzenia Narodowego stanowili ci posłowie, którzy pozostali wierni monarchji absolutnej. W gruncie rzeczy byli oni przeciwnikami jakiegokolwiek reformy zasadniczej w ustroju Francji, a jedynie ze względów taktycznych na niektóre z nich się zgadzali. Dzięki temu swemu negatywnemu stanowisku, nie liczna ta i bez dużego znaczenia, jakkolwiek ruchliwa i obfitująca w krasomówcze talenta opozycja, nie wniosła nic pozytywnego do prac Konstytuanty. W jej łonie odróżnić można było dwa odcienie, z których pierwszy nazywa Aulard skrajną prawicą. Odcienie te nie różniły się między sobą programem, różne tylko były ich zapatrywania, na metody, jakich należy użyć w walce z rewolucją. W skrajnej prawicy wybijali się na plan pierwszy d'Espremenił i brat wielkiego mówcy wicehrabia de Mirabeau, w drugim prawicowym ugrupowaniu księża Maury i de Montesquieu, Czales i Mondosier.

Większe znaczenie posiadała grupa, którą dziś nazwalibyśmy prawem centrum, a którą obejmowano nazwą monarchistów (monarchien). Monarchiści pragnęli we Francji skopjować ustrój angielski. Byli to wierni uczniowie Monteskiusza, alfą i omegą mądrości państwowej pozostał dla nich rozdział VI. księgi XI Ducha praw. Znają oni i rozumieją konstytucję brytyjską rzeczywiście, o tyle dobrze, o ile w tych czasach w ogóle rozumianą być mogła.

---

<sup>1</sup> Aulard: *L'éloquence parlementaire pendant la Revolution française* T. I.: *Les orateurs de l'assemblée constituante Paris 1882.*

W każdym razie widać, że przestudjowali wszystko, co w tej materji mogło im być dostępne. Taki np. Mounier czas trawił na studjowaniu Blackstone'a i de Lolme'a i na czytaniu dzienników angielskich<sup>1</sup>. Zresztą Monitor przedrukowywał również sprawozdania z posiedzeń Izby gmin. Drugi przewodca monarchistów Lally-Tollendal dał dowód swojej znajomości ustroju angielskiego w wyczerpującej jego lekcji, jaką była jego mowa w Konstytuancie 19 sierpnia 1789<sup>2</sup>.

Od mistrza swojego Monteskiusza różnili się monarchiści do pewnego stopnia. Wprawdzie tak samo, jak on, widzieli oni teoretycznie w podziale władz najistotniejszą cechę ustroju angielskiego, ale nie na tę cechę kładli główny nacisk, jako na rzecz najpotrzebniejszą w konstytucji francuskiej. W pierwszym rządzie chodziło im o inne instytucje angielskie, a mianowicie o Izbę wyższą i sankcję monarszą. Tłumaczy się to tem, że w gruncie rzeczy byli to zwolennicy silnej władzy monarszej. W odróżnieniu od prawicy widzieli oni jednak konieczność daleko idących reform, widząc w nich jedyny ratunek walącego się tronu Burbonów. W tych warunkach ustrój angielski, wydawał im się najodpowiedniejszy dla pogodzenia silnego stanowiska króla z instytucjami wolnościowemi. Jak większość współczesnych, tak i oni nie zdawali sobie sprawy jasno z istoty rządów parlamentarnych i gabinetowych; gdyby ją znali, prawdopodobnie byliby się odwrócili od tego rodzaju ustroju, jako sprzecznego z prerogatywą królewską. Byli to więc angłomani, ale tkwiący w ideologii torysów angielskich, a zwalczający coraz bardziej już wówczas w Anglii zwycięską ideologję wigów. Stąd są w dziejach Konstytuanty takie anomalje, że w wypowiedzanych poglądach bardziej się nieraz do istniejącego stanu rzeczy w Anglii zbliżali ci, którzy do ustroju brytyjskiego odnoszą się krytycznie lub chłodno, niż monarchiści, którzy ten ustrój pod niebiosa wynosili i chcieli go do Francji wprowadzić. Tak się rzecz ma, ile razy chodzi o stosunek rządu do ciała prawodawczego. Wówczas monarchiści z reguły stali na stanowisku, że powoływanie, jak i dymisja ministrów, należy wyłączyć

---

<sup>1</sup> La Constituante R. Delagrange, Le premier comité de constitution de la Constituante. Thèse pour le doctorat en droit, Paris 1899, str. 18.

<sup>2</sup> Gaston Dodu: Le parlementarisme et les parlementaires sous la Revolution, Paris 1911.

nie do monarchy, wbrew temu co się coraz bardziej stawało zwyczajem w Anglii, mniej lub więcej zaś obojętna wobec ustroju angielskiego lewica, w tych wypadkach zgodnie ze zwyczajem brytyjskim, głosiła konieczność dla rządu zaufania większości ciała prawodawczego. Obok wspomnianych już Mounier'a i Lally-Tolendal'a, przewodcą monarchistów była głowa w partji najmędrsza Malouet oraz Clermont-Tonnere, Bergasse i Virieu.

Następną partję nazwać można centrum lewem. Była to grupa przez długi czas kierująca Konstytuantą. W ich poglądach znaleźć można to wszystko, co ostatecznie zatryumfować miało w pozytywnym ustawodawstwie zgromadzenia narodowego. I oni znali Monteskiusza, i im nie był obcy ustrój angielski. Były rzeczy, które w tym ustroju za bezwzględnie dobre uznawali, które wogóle trzeba uznać za kwestje bezsporne u wszystkich nie skrajnych partyj Konstytuanty. Taką kwestją była odpowiedzialność prawna ministrów. Co do zasady reprezentacji, to również naogół przeważał u nich angielski pogląd. Ale pozatem, mimo że niejednokrotnie bili oni pokłony w stronę angielskich instytucyj, w gruncie rzeczy ich plany ustrojowe daleko odbiegały od planów zwolenników skopjowania we Francji konstytucji brytyjskiej. Tak, jak o monarchistach, można powiedzieć, że doktrynę ich urobił Monteskiusz, o »patryjotach« z centrum lewego trzeba stwierdzić, że autorem, który najbardziej wpłynął na ukształtowanie się ich poglądów, był Mably. Jasna rzecz — tej »wpływowolgi« nie należy brać zbyt dosłownie. Mimo, że doktryneryzm ciążył na umysłowości ogromnej większości członków Konstytuanty, to jednak, mniejsze lub większe odchylenie się od doktryny, czy to z pobudek wypływających z polityki bieżącej, czy to spowodowane liczeniem się z realnościami życia, było zawsze możliwe i często miało miejsce. Ale z tem zastrzeżeniem trzeba uznać, że ton poglądom centrum lewego nadaje Mably. Przedewszystkiem tak, jak u tego filozofa przebiega się u nich trwoga przed ingerencją władzy wykonawczej w atrybucje władzy prawodawczej, przekonanie, że egzekutywa z natury rzeczy jest wrogiem legislatywy. Przekonanie to jest u nich tak silne, że da się nam dziś zrozumieć tylko wówczas, jeśli je wytłumaczymy, nieufnością do rodziny Burbonów, i niewiarą, aby królowie tego rodu kiedykolwiek lojalnie pogodzili się z instytucjami, jakie miały się wyłonić z rewolucji. Te uczucia polityki bieżącej miały i u Mably'ego i u jego w Konstytu-

tuancie uczniów zdecydować o ukształtowaniu się ich teoretycznych poglądów, czasami świadomie, a czasami wprost bezwiednie. Z tych też pobudek, centrum lewe, w pewnych momentach — jak już wspominaliśmy — gotowe było wprowadzić zasadniczy dla rządów parlamentarnych przepis prawny: zależność rządu od większości ciała prawodawczego. Ale na przeszkodzie temu stał ich doktryneryzm na innym punkcie ich programu, mianowicie — znowu za Mablym — uporczywe trzymanie się zasady podziału władz, szematycznie pojętej. Z tych przesłanek miały wynikać ich zapatrywania w większości spraw, jakie się wyłoniły w zgromadzeniu prawodawczym w ciągu debaty konstytucyjnej: tak np. sprawa dwuizbowości, lub sprawa weta królewskiego. I ostatecznie ukazywał się ich program uderzająco podobnym do programu Mably'ego: jednoizbowe ciało prawodawcze, o możliwie jaknajwiększych kompetencjach, i król, ograniczony do nominalnego tylko przewodzenia narodowi. — Do przywódców centrum lewego należał głośny Siéyès, dalej Camus, przywódca duchowieństwa konstytucyjnego Gregoire, Rabaut Saint-Etienne, najwybitniejsi w Konstytuancie prawnicy Target, Tronchet, Chapelier, i Thouret nareszcie późniejszy terrorysta Barere, i mający tak wielką w pierwszym okresie rewolucji odegrać rolę La Fayette.

Lewicy przewodniczył t. zw. tryumwirat, Barere, Duport i Lameth. Była to najbardziej zwarta grupa Konstytuancy, licząca jednak stosunkowo niewielką liczbę (około siedemdziesięciu) posłów. Ich poglądy nie różniły się od programu centrum lewego. Różnica była tylko w metodach, radykalniejszych u tryumwiratu.

Skrajna lewica nareszcie to Robespierre, Buzot, Petion i ich przyjaciele. Tutaj, w pierwszym okresie przynajmniej Konstytuancy spotykamy się z dziwnymi paradoksami. Posłowie ci opowiadają się za monarchą, w wystąpieniach ich trudno się dopatrzeć śladu wyraźnego opowiedzenia się za republiką. Ale równocześnie ideologia ich stoi pod wpływem Russa. Nietylko suwerenność ludu, zasada uznawana przez całą lewicę, aż do centrum lewego włącznie, ale też tej zasady najdalej idące wcielenia, możliwie jak najbezpośredniejszy udział ludu w rządach w myśl przykazań Russa, znajdowały się w ich programie. Pogodzenie tych zasad nietylko z realnymi wymogami życia wielkiego państwa, lecz także z monarchiczną formą rządów, stanowiło kwadraturę koła, która musiała wprowadzić dziwny chaos we wszystkie ich progra-

mowe wystąpienia. Jedna rzecz była jednak w ich programie pozytywna, a mianowicie: ich demokracja. W Konstytuancie, powstałej ze zgromadzenia stanowego, gdzie ton nadawało zamożne mieszczaństwo, lub przejęci nowymi ideami młodzi szlachcice, byli to jedyjni w gruncie rzeczy szczerzy demokraci. Uwidoczniło się to np. w sprawie podziału obywateli na biernych i czynnych.

Ucieczka króla do Varennes miała zmienić zabarwienie partij lewicowych Konstytuanty. Centrum lewe i tryumwirat, z obawy przed rosnącym republikanizmem, zaczęło nawracać się, choć za późno, na zwolenników względnie silniejszej władzy króla. Wręcz przeciwnie skrajna lewica przestała opowiadać się za monarchiczną formą rządów i z wolna coraz bardziej zbliżała się do sformowanej tymczasem poza Konstytuantą partji republikańskiej.

Poza wszelkimi partjami stał Mirabeau »osamotniony« jak mówi Aulard, »tak przez swój geniusz, jak swą złą wolę«. Najciekawsza ta i najwybitniejsza bezsprzecznie postać Konstytuanty, trudna jest do ocenienia, o ile chodzi o wyraźną doktrynę prawnopubliczną. Barthou<sup>1</sup> uważa, że wszystko, co się da w tej materji powiedzieć, to to, że był szczerym rojalistą, równocześnie uznającym suwerenność ludu. Mirabeau sam streszcza swoje poglądy w mało mówiącym aforyźmie: »Władza prawodawcza przyznana narodowi, przydowanemu przez swego króla«. Mirabeau znał gruntownie wszystkich autorów, którzy wpływali na poglądy członków Konstytuanty i w gruncie rzeczy nie miał się przejąć duchem żadnego. Ale bo też Mirabeau był jednym z nielicznych posłów Zgromadzenia narodowego, który doktrynerem nie był, a przeciwnie miał możliwie najbardziej rozwinięty zmysł realności: Chciał monarchji silnej, a jednak pogodzonej z zasadniczymi zdobyczami rewolucyjnymi, a przedewszystkiem chciał być w tej monarchji pierwszym ministrem. Tu jest klucz do poglądów prawnopublicznych Mirabeau.

#### IV.

##### Zasada reprezentacji<sup>2</sup>.

Podstawowy składnik rządów parlamentarnych, zasada reprezentacji, mimo sprzecznych z nią teoryj Russa, częściowo Mably'ego,

<sup>1</sup> L. Barthou: Mirabeau, Paris 1913, Rozdział XI.

<sup>2</sup> K. Löwenstein: Volk und Parlament, München 1922.

miała mocny grunt przygotowany za sobą w chwili wybuchu rewolucji francuskiej. Przedstawiliśmy, jak właśnie tę zasadę najtrafniej oceniono w badaniach ustroju angielskiego, jak stworzono dla niej do pewnego stopnia precedens w organizacji zebrań prowincjonalnych. To też w większości instrukcyj, udzielonych posłom przez zebrania elektoralne, i to nietylko stanu trzeciego, ale nieraz i szlachty i duchowieństwa, domagano się wprowadzenia w życie tej zasady, jeśli czasem nie zupełnie wyraźnie, to przynajmniej pośrednio, przez żądanie, aby Stany Generalne zamieniły się w Konstytuantę<sup>1</sup>. Słusznie zauważa Champion, że większość wyborców zgóry sankcjonowała przysięgę w sali gry w piłkę. Wytworzyła się przez to dość oryginalna sytuacja, z której sobie zresztą wyborcy sprawy nie zdawali, że posłowie otrzymali mandat nakazujący, aby tenże właśnie mandat znieść.

Sprawa zasady reprezentacji w toku obrad Konstytuanty bywała rozstrzyganą z szeregu powodów i pod różną postacią. Tak więc podnieść należy następujące momenty, które sprawę tę przesądziły: 1) Utworzenie Zgromadzenia narodowego i zniesienie stanów. 2) Zwolnienie członków Konstytuanty od obowiązku przestrzegania udzielonych im instrukcyj. 3) Upadek odrębności prowincjonalnych i wytworzenie się Francji »jednej i nierozdzielnej«. 4) Upadek zasady bezpośredniego udziału ludu w prawodawstwie w myśl zasad Russa.

Pierwsze sześć tygodni posiedzeń Stanów Generalnych, to właściwie wyłącznie walka o zasadę reprezentacji<sup>2</sup>. Wiadomo, że rozstrzygała się wówczas kwestja sposobu obrad, czy każdy stan ma obradować osobno, czy też wszystkie razem. Walka o to zakończyła się utworzeniem się Zgromadzenia narodowego, przysięgą w sali gry w piłkę i kapitulacją szlachty i duchowieństwa. Był to ogromny krok naprzód na drodze do przyjęcia zasady reprezentacji. Zniesienie przywilejów stanowych w nocy 4. sierpnia usankcjonowało definitywnie ten stan rzeczy. Wydarzenia te niejako automatycznie z logiczną konsekwencją, wypływającą z obalenia stanów i przyznania sobie przez Stany generalne prawa

---

<sup>1</sup> Edme Champion: La France d'après les cahiers de 1789, Paris 1837, Chapitre III. Egon Zweig, Die Lehre vom Pouvair constituant, Tübingen 1909, Kapitel VI.

<sup>2</sup> E. Lavis: Histoire de France contemporaine t. I. P. Saignac: La revolution.



uchwalenia konstytucji, wprowadziły właściwie już tę zasadę w życie, uczyniły z posłów stanowych reprezentantów całego narodu. Powstała przez to dysproporcja między średniowiecznym składem Konstytuanty, jej stanową genezą, a jej nowym charakterem. Jasno daje się to wyczuć z argumentacji Sieyesa (10 czerwca) gdy stawiał wniosek o przekształcenie się w Zgromadzenie narodowe. Dowodził on, w myśl zasad swojej słynnej broszury, że posłowie stanu trzeciego są reprezentantami 95% całego narodu, i że wobec tego mogą się uważać za reprezentację ogólnonarodową, z pominięciem posłów, szlachty i duchowieństwa. Wyłaniała się tu możliwość ukonstytuowania się zgromadzenia narodowego do pewnego stopnia na wzór angielski w dwie izby: na izbę obejmującą stany uprzywilejowane, i na izbę stanu trzeciego. W tym kierunku zdawał się iść wniosek Matlueta (8 czerwca) o przyjęcie nazwy »zgromadzenia prawowitego reprezentantów gmin«. Że w ten sposób nie rozstrzygnięto, tego powody są jasne: przy obradowaniu wspólnem trzech stanów, stan trzeci miał zagwarantowaną większość wobec faktu, że prawie całe duchowieństwo niższe i niektórzy członkowie szlachty podzielali jego poglądy, przy utworzeniu się zaś dwóch izb, w izbie stanów uprzywilejowanych groziła większość przeciwna rewolucji, i izba ta mogłaby odrzucać wszelkie wnioski reformatorskie, przesyłane jej przez stan trzeci. Nie mógł się więc stan ten na system dwuizbowy zgodzić. Zresztą wobec obalenia przywilejów stanowych istnienie osobnej izby stanów uprzywilejowanych wydawałoby się bardziej jaskrawą sprzecznością, niż ich zasiadanie w zgromadzeniu narodowem. Druga ewentualność dostosowania składu Konstytuanty do jej reprezentatywnego ogólnonarodowego charakteru, jaką zdaje się miał na myśli Sieyes stawiając swój wniosek, t. j. żeby szlachtę i duchowieństwo całkiem ze zgromadzenia narodowego wykluczyć, nie mogła być wzięta również serjo pod rozwagę. Z punktu widzenia prawnego byłoby to pogwałceniem zasady reprezentacji, gdyby część narodu choćby tak liczebnie znikoma całkiem reprezentowaną nie była, z punktu widzenia politycznego było to nie do przeprowadzenia wobec tego, że oba te stany ostatecznie do zgromadzenia narodowego przystąpiły. W ten sposób utrzymał się ten dziwoląg, jakim była Konstytuanta, głosząca, że jest reprezentantem całego narodu, a składająca się z reprezentacji poszczególnych stanów.

Ukonstytuowanie się Zgromadzenia narodowego przesądziło kwestję instrukcyj wiążących dla tych posłów, którym »cahiers« nakazywały to ukonstytuowanie, jak to miało miejsce w większości wypadków. Mogli oni ten nakaz interpretować w ten sposób, że właśnie na podstawie swoich instrukcyj, są upoważnieni do uważania się za nieskrępowanych niemi reprezentantów całego narodu. Inaczej się rzecz przedstawiała z posłami, którym »cahiers«, polecały bronienie przywileji i odrębności stanowych, zwłaszcza że posłowie musieli przysiąc przed wyborcami, że postępować będą w myśl udzielonych instrukcyj i że król stanął na takim właśnie stanowisku, zalecając w deklaracji z 27. czerwca ponowne odwołanie się do wyborców tym posłom, którzy uważają, że postąpiłoby wbrew woli swoich mandatarjuszy, gdyby przystąpili do zgromadzenia narodowego<sup>1</sup>. Decyzję w tej mierze powzięła Konstytuanta 8. lipca, uchwalając przejście do porządku dziennego nad nieobecnością posłów, którzy nie uczestniczyli w posiedzeniach z powodu zwrócenia się do wyborców po nowe instrukcje<sup>2</sup>. W ten sposób ostatecznie choć pośrednio Konstytuanta uznała swych członków za zwolnionych ze zleceń zawartych w »cahiers«. Mimo to, poczucie skrepowania temi zleceniami nie miało być wyparte zupełnie ze świadomości wielu posłów czy to prawicowych, gdy widzieli, że uchwały Konstytuanty zbyt daleko odbiegają od ich instrukcyj, czy to skrajnej lewicy, gdyż oglądanie się na wolę wyborców szło po linii doktryn, których wyznawcami się głosili. Uwidoczniło się to np. w dyskusji nad sankcją królewską<sup>3</sup>; 27 i 28 sierpnia, kiedy obie strony powoływały się na »cahiers«, mimo drwiącej repliki Mirabeau, Petion oświadczył, że każdy poseł jest obowiązany głosować w myśl swojej instrukcji zawsze wówczas, kiedy ona jest wiążącą. — Pozatem postulaty cahiers były wysuwane jako argument dyskusyjny, jak np. gdy Lanjuinais oświadczał, że jego instrukcja zakazuje mu obradowania w obecności ministrów<sup>4</sup>. Mimo jednak takich poglądów poszczególnych swoich członków, Konstytuanta, raz uznawszy się za reprezentację całego narodu, konsekwentnie postępowała i ile razy miała do rozstrzygnięcia jakąś kwestję, która mogła być z jej charakterem sprze-

<sup>1</sup> Egon Zweig op. cit. Kapitel VI.

<sup>2</sup> Mon. I. str. 135.

<sup>3</sup> Mon. I. str. 392—398.

<sup>4</sup> 7 paźdz. 1789. M. II. str. 152.

czna, tyle razy rozstrzygała ją w zgodzie ze swoim reprezentacyjnym stanowiskiem. Tak więc uchwalając regulamin, przyjęła Konstytuanta zasadę większości, jako rzecz rozumiejącą się samą przez się<sup>1</sup>. Ze zwolennikami innych systemów głosowania rozprawił się Mirabeau, dowodząc, że każde naruszenie zasady większości byłoby pośredniem przywróceniem odrębności stanów. Ale i w mniej zasadniczych sprawach mamy przykłady konsekwentnego stanowiska Zgromadzenia Narodowego. Np. przy weryfikowaniu wyborów biskupów z Tournai i z Ypres, poddanych belgijsko-austrjackich, którzy mając część swoich diecezji w Francji, zostali wybrani posłami przez duchowieństwo, Konstytuanta unieważniła ich mandaty, uważając, że biskupi ci, nie będąc francuzami, nie mogą być reprezentantami narodu. 15. października wypłynęła sprawa inna. Oto w jednym z baillage szlachta zebrała się, aby dokonać wyboru uzupełniającego zastępcy posła. Zgromadzenie uchwała, że odtąd zastępcy będą wybierani przez wszystkich obywateli bez różnicy stanów<sup>2</sup>. Jako trzeci przykład, posłużyć może incydent z leaderem prawicy księdzem Maury. Zapalczywy ten mówca wyraził się o Konstytucji w sposób tak prowokacyjnie obraźliwy, że zgłoszono wniosek o ukaranie go przez zwrócenie się do jego wyborców z wezwaniem, aby mu mandat cofnęli. Mimo oburzenia, jakie panowało w większości zgromadzenia narodowego na księdza Maury, mimo że cała lewica z pewnością byłaby rada, aby pozbyć się w ten sposób najwybitniejszego swego przeciwnika, wniosek ten odrzucono jako sprzeczny z charakterem reprezentacyjnym Konstytucji<sup>3</sup>. Ten jej charakter miał być jeszcze dwukrotnie na próbę narażony. Oto 27. lutego 1790 r. prawica zgłosiła wniosek, aby Konstytuanta sama się rozwiązała, motywując to tem, że pełnomocnictwa udzielone przez wyborców wygasły i że wobec tego naród cały powinien się bezpośrednio opowiedzieć, jakiej sobie życzy konstytucji, w myśl zasad suwerenności ludu. Ze sporą dozą hipokryzji manewrowała w ten sposób prawica bardzo sprytnie, wprawiała bowiem w duże zakłopotanie skrajną lewicę, wobec tego, że wniosek ten szedł po linii jej ideowych poglądów. Oczywiście jednak został odrzucony<sup>4</sup>. Drugim wypadkiem, który mógł nara-

<sup>1</sup> M. I. 237—240 29 lipca 1789.

<sup>2</sup> Mon. II. str. 63.

<sup>3</sup> 22 stycznia 1790 M. III. str. 211.

<sup>4</sup> M. III. str. 399.

zić na szwank charakter reprezentacyjny Konstytuanty, było podniesienie kwestji mandatów terminowych. Oto w niektórych instrukcjach poselskich było zaznaczone, że mandat powierza się tylko na przeciąg pewnego czasu, po upływie którego mają się odbyć ponowne wybory. W kwietniu 1790 r., termin ten upływał dla kilku posłów. Musiało być rozstrzygnięte pytanie, czy w odnośnych okręgach mają być rozpisane ponowne wybory. Sprawa ta stanęła na porządku dziennym posiedzenia 19. kwietnia 1790 r. Referował ją Chapelier i przedstawił projekt dekretu, zakazującego organom administracyjnym departamentów i dystryktów przeprowadzania nowych wyborów i uznającego mandaty terminowe posłów za niewygasłe. Mimo, że ks. Maury usiłował ponowić manewr prawicy zdążający do rozwiązania Konstytuanty, dekret ten przyjęto<sup>1</sup>. Kiedy mimo to de Laquelle oświadczył, że uważa na podstawie swoich cahiers swój mandat za wygasły, Konstytuanta odmówiła zaprotokołowania tego oświadczenia jako sprzecznego z jej dekretami<sup>2</sup>.

Staraliśmy się zestawić wszystko, co dotyczy uznania zasady reprezentacji przez Konstytuantę w odniesieniu do siebie samej, oraz w jaki sposób broniła ona tego swego charakteru reprezentacyjnego. Jasna rzecz, że przesądzało to w dużej mierze, że w przyszłej konstytucji zasada ta będzie przyjętą. Możliwe jednak były znaczne odchylenia. Nie należy zapominać, że jedność Francji nie była przed rewolucją zupełną, że separatyzm dzielnicowy, przywiązanie do tradycji lokalnych, uczucie patriotyzmu regionalnego, było bardzo silne zwłaszcza w krajach, które zachowały swoje stany prowincjonalne, a wspólnem ogniwem łączące wszystkie pro-

---

<sup>1</sup> M. IV. str. 155 ss. Dekret: »L'assemblée nationale declare, que les assemblées qui vont avoir lieu pour la formation des corps administratifs dans les departements et les districts ne doivent pas en ce moment s'occuper de l'élection de nouveaux députés à l'Assemblée nationale; cette election ne peut avoir lieu, que lorsque la constitution sera prête à être achevée et qu'à cette époque impossible à déterminer précisément, mais très rapprochée, l'Assemblée nationale s'empressera de faire connaître le jour, ou les assemblées electorales se reuniront pour élire les députés à la première legislature. Declare aussi qu'attendu, que les commetants de quelques députés n'ont pu donner pouvoir de ne pas travailler à toute la constitution, et qu'attendu le serment fait de 20 juin par les representents de la nation, et approuve par elle de ne point se separer, que la constitution ne fut faite, elle regarde comme subsistants jusqu'à la fin de la constitution les pouvoirs limitatifs dont quelque membres seraient porteurs.

<sup>2</sup> M. IV. str. 297.

wincje była właściwie tylko osoba króla. Ustrojowo zcentralizowana dzięki absolutyzmowi królewskiemu, uczuciowo była Francja w dużej mierze podzieloną na tyle odrębnych ugrupowań, ile było prowincyj historycznych, a polityka królewska te uczucia lokalne szanowała, o ile tylko nie występowały one przeciw omnipotencji władzy monarszej. Nie było rzeczą wykluczoną, że ten separatyzm dzielnicowy mógł przeżyć rewolucję, że mógł się odbić w sposobie reprezentacji w przyszłym ciele prawodawczym, posłowie mogli się stać reprezentantami raczej poszczególnych prowincyj, a nie całego narodu, mimo że Konstytuanta w odniesieniu do siebie samej uznała się za reprezentację ogólnonarodową. I byłoby to może miało miejsce, gdyby dalszy przebieg rewolucji był pokojowy, t. j., gdyby król lojalnie współpracował ze zgromadzeniem narodowym i jego pracami umiejętnie kierował. Miało się rozstrzygnąć inaczej i to właściwie poza Konstytuanta. Naród sam zjednoczył się w poczuciu samoobrony przeciw kontrrewolucji. Od zburzenia Bastilji 14. lipca, a w całej pełni od rozruchów październikowych datuje się potężny ruch t. zw. federacji, spontanicznego jednoczenia się gmin, miast i prowincyj, który swoje uwieńczenie znalazł we wspaniałym święcie federacji 14 lipca 1790 r.<sup>1</sup> Konstytuanta robiła wszystko, aby ruch ten poprzeć. Proklamowanie Francji jednej i nierozdzielnej, przemienienie tytułu króla Francji i Nawarry, na tytuł króla Francuzów z odrzuceniem wniosków posłów prowincyj, aby w tytule tym uwidoczniło się odrębne stanowisko tych dzielnic<sup>2</sup>, obalenie wszelkich przywilejów i odrębności prowincjonalnych, nareszcie ustanowienie nowego podziału administracyjnego na departamenty i dystrykty, uskutecznione tendencyjnie z pominięciem granic prowincyj historycznych<sup>3</sup>, oto w po-

<sup>1</sup> Saignac op. cit. str. 232 ss. Aulard: Histoire politique de la révolution française, Paris 1921, Chapitre II.

<sup>2</sup> 12 paźdz. 1890 II. M. str. 47.

<sup>3</sup> Coprawda dawne okręgi administracyjne monarchii francuskiej nie pokrywały się również z granicami prowincyj historycznych. Ani baillage względnie senechausée ani gouvernement, ani généralité nie były koniecznie identycznymi z terytorjami prowincji. Reforma administracyjna Konstytuanty nie była więc tak rewolucyjna pod tym względem, jakby się wydawało. Rewolucyjność ta polegała na systematycznej tendencyjności w nieuwzględnianiu granic prowincjonalnych, podczas gdy niezgodność dawnych okręgów z temi granicami wpływała najczęściej z przypadku, lub z takich lub innych względów dogodności administracyjnej.

bieżnym rysie działalność Konstytuanty w celu zjednoczenia Francji, której przedstawienie oczywiście nie wchodzi w ramy tej pracy. To wszystko rozstrzygnęło kwestję ogólnonarodowego charakteru reprezentacyjnego ciała prawodawczego.

Ale nie tylko ze strony dawnych tradycji lokalnych groziło niebezpieczeństwo zasadzie reprezentacji w jej czystej formie. O wiele poważniej mogła być ona na szwank narażoną przez idee nowe, a mianowicie przez doktrynę Russa, który, jak wiadomo, idei reprezentacji był przeciwny i domagał się bezpośredniego udziału ludu w rządach. Postulatów Russa mogły być dwa praktyczne rozwiązania: referendum ludowe, lub instrukcje wiążące. Zwolenników myśliciela z Genewy było w Konstytuancie stosunkowo nie wielu, ale napór ludu paryskiego, którego przywódcy mniej, lub więcej byli pod wpływem »Kontraktu społecznego«, a który tak często miał doprowadzić Zgromadzenie narodowe do wejścia na drogę, niekoniecznie zgodną ze swymi życzeniami, był znaczny w kierunku urzeczywistnienia zasad Russa. Dowodzi tego np. uchwała zebrania dystryktowego okręgu Kordelierów<sup>1</sup> w Paryżu, która wyraźnie ustanawia instrukcję wiążącą dla posłów do rady miejskiej, przez zebranie to wybieranych. Nie należy też zapominać, że instrukcję wiążącą zalecał też i Mably. Te wszystkie czynniki sprawiły, że obie ewentualności t. j. i referendum ludowe i instrukcja wiążąca były serjo brane pod rozwagę przez Konstytuantę. Szczególnie ta ostatnia była wysuwana, jako kompromis między zasadą reprezentacji, a zasadą bezpośredniego udziału ludu w rządach. Tak więc to, co zostało zniesione jako objaw ustroju stanowego, miało być z powrotem przywrócone, jako ustępstwo ideom suwerenności ludu i woli powszechnej. W deklaracji praw człowieka i obywatela kwestję tę pozostawiono nierozstrzygniętą. W artykule VI. deklaracji czytamy: »że ustawa jest wyrazem woli powszechnej; wszyscy obywatele mają prawo brać udział w dojsciu jej do skutku osobiście, lub przez swoich re-

---

<sup>1</sup> M. I. 195. Uchwała: L'assemblée generale (dystryktu) a unanimement arrêté, que les députés à la commune prêteront le serment, dont voici la formule: Attendu que nous n'avons d'autres pouvoirs, que ceux de nos commetants, nous jurons et promettons de nous opposer, autant qu'il en sera en nous à tout ce qui pourrait porter atteinte au pouvoir constituant et de protester contre tout, ce qui ne serait pas adopté par la majorité des districts; que nous revocables à meçi ect. Uchwałę tę Konstytuanta unieważniła (M. II. 224).

prezentantów<sup>1</sup>. Toż samo w artykule XIV. o uchwalaniu podatków. Tak więc można było uznać każde rozwiązanie za zgodne z deklaracją. Sprawa rozstrzygnęła się na posiedzeniach 4-tego, 5-tego i 7-ego października 1789. Tym razem Monteskiusz zwyciężył nie tylko nad Russem ale i nad Mablym. Było to jednym z nielicznych zwycięstw anglomanów-monarchistów. Mieli oni znaczny wpływ w pierwszych miesiącach Zgromadzenia narodowego, a aż po dzień 12. września mieli większość w komitecie konstytucyjnym<sup>2</sup>. Rola, jaką odegrali na wspomnianych trzech posiedzeniach, była jednym z ostatnich odbłyśków ich znaczenia, które zresztą opierało się bardziej na osobistym autorytecie paru ich przywódców, niż na prawdziwym ustosunkowaniu sił<sup>3</sup>. Na posiedzeniach tych trzy mowy są szczególnie charakterystyczne. Mounier przedstawiał zasadę reprezentacji na wzór angielski i zwalczał instrukcję wiążącą argumentami natury praktycznej, wykazując techniczną niemożliwość funkcjonowania ciała prawodawczego, gdyby posłowie byli zmuszeni słuchać wskazówek swoich wyborców, obradujących na całej przestrzeni Francji, bez żadnej łączności między sobą. — Petion w imię suwerenności ludu i woli powszechnej domagał się instrukcyj wiążących. — Nareszcie Sieyes przyszedł z pomocą monarchistom i przeważył szalę. Powtórzył on argumentację Mouniera, wykazał, że gdyby każda część Francji mogła wypowiedzieć osobno swoje życzenie, niedługo byłoby tyle państw we Francji ile okręgów wyborczych i zakończył sformułowaniem zasady reprezentacji bardzo finezyjnym, że każdy poseł, będąc posłem bezpośrednim swojego baillage jest posłem całego narodu

W ten sposób utorowała sobie drogę ta pierwsza podstawa rządów parlamentarnych, jaką jest zasada reprezentacji. W konstytucji 1791. roku jest sformułowaną jasno. Art. 1-szy, 2-gi i 3-ci, tytułu III. formułują, że władza, niepodzielna i niepozbywalna, spoczywa w ręku narodu, ale naród może ją wykonywać jedynie przez delegację. Konstytucja francuska opiera się na zasadzie

---

<sup>1</sup> Löwenstein (op. cit. Zweiter Teil, vierter Abschnitt) wykazuje, że ta t. zw. klauzula alternatywna zaczerpniętą została ze wzorów amerykańskich.

<sup>2</sup> R. Delagrangé: Le premier comité de Constitution de la Constituante, ses vues et ses projets etc. Paris 1899.

<sup>3</sup> M. I 472 ss. i M. I 440 ss.

reprezentacji, a reprezentantami są król i ciało prawodawcze. Władza ustawodawcza jest delegowaną Zgromadzeniu narodowemu, złożonemu z reprezentantów, obranych przez lud. Już te artykuły uświęcają zasadę reprezentacji. Wszelkie wątpliwości rozprasza wykluczający wyrażnie i celowo jakąkolwiek możliwość fałszywej interpretacji artykuł VIII. sekcji III rozdziału I-go: postanawiający, że reprezentanci wybrani w poszczególnych departamentach są reprezentantami całego narodu i że żadna instrukcja nie może być im dana.

## V.

### Odpowiedzialność prawna ministrów.

We wszystkich prawie »cahiers« spotyka się żądanie wprowadzenia odpowiedzialności prawnej ministrów<sup>1</sup>. Jedynie te »cahiers«, które wogóle nie zajmują się ustrojem Francji, a tylko ograniczają się do wyłuszczenia potrzeb lokalnych, sprawę tę pomijają. Coprawda, jak w większości wypadków, tak i w sprawie odpowiedzialności ministerjalnej, ograniczają się do ogólników. W każdym razie mógł Clermont-Tonnere, składając 27 lipca 1789 pierwsze sprawozdanie komitetu konstytucyjnego, powołać się na »cahiers«, jako jednomyślnie domagające się nietykalności króla i odpowiedzialności »agentów władzy«<sup>2</sup>. To też obie te zasady uchwalone zostały przez Konstytuante jako bezsporne zaraz po rozruchach 14 lipca (posiedzenia 23 i 27 lipca 1789). Jako trybunał, przed którym mają prowizorycznie odpowiadać ministrowie, uznano t. zw. »Chatelet« paryski. Był to trybunał, mający specjalne znaczenie w skomplikowanym systemie królewskiego sądownictwa francuskiego. Odgrywał rolę sądu równocześnie pierwszej i drugiej instancji dla Paryża i jego okręgu (prevôté et vicomté de Paris, okręg coutume paryskiej). Dla spraw jednak wynikłych z aktów, dokonanych pod pieczęcią wicehrabiostwa Paryża, kompetencje jego obejmowały całą Francję<sup>3</sup>. Dlatego stanowisko jego było równorzędne nieomal ze stanowiskiem parlamentu paryskiego. Mimo

<sup>1</sup> Le gouvernement parlementaire et l'assemblée constituante de 1789 par H. Simonnet, thèse pour le doctorat, 1899, str. 32 ss.

<sup>2</sup> M. I. str. 209 ss.

<sup>3</sup> M. Marion: Dictionnaire des institutions de la France au XVII et XVIII siècle, str. 88—90.



to powierzenie Chateletowi funkcji trybunału stanu przez Konstytuantę było nielogicznością. Skoro trzeba było powierzyć prowizorycznie te funkcje któremuś z istniejących trybunałów, to biorąc rzecz z punktu widzenia formalnego, jedynie wskazaniem było powierzenie ich parlamentowi paryskiemu, jako bezsprzecznie pierwszemu sądowi Francji, a w każdym razie nie Chateletowi, który, mimo swego wyjątkowego znaczenia, był bądźco bądź tylko trybunałem drugiej instancji, od którego apelacja szła właśnie do tegoż parlamentu. Jedynie wrogiemu stanowisku, jakie zajął parlament paryski wobec rewolucji, a więc pobudkom natury czysto politycznej, można wytłumaczyć popełnienie przez Konstytuantę takiej anomalji. Chatelet spełniał funkcje trybunału dla wszystkich postawionych w stan oskarżenia przez Konstytuantę aż po dzień 25 października 1790. Dnia tego Zgromadzenie narodowe odwołało jego kompetencje pod tym względem. Kwestję, jak prowizorycznie ukonstytuować trybunał, któryby sądził wszelkie sprawy postawionych w stan oskarżenia przez Konstytuantę, rozstrzygnięto ostatecznie 5 marca 1791<sup>1</sup>. Uchwalono stworzenie trybunału prowizorycznego w Orleanie. Składać się miał on z piętnastu członków. Rekrutacja tych sędziów była oryginalnie pomyślana i nosi wyraźną cechę prowizoryczności i chęci jaknajszybszego praktycznego rozwiązania sprawy. Oto piętnaście trybunałów dystryktowych, najbliższych położonych Orleanu, miało wybrać po jednym ze swoich członków i delegować go do trybunału orleańskiego. W ten sposób złożony sąd miał się ukonstytuować 25 marca<sup>2</sup>.

Z odpowiedzialnością prawną ministrów mamy zjawisko analogiczne, jak z zasadą reprezentacji. Poczucie tej odpowiedzialności było wkorzone w społeczeństwo, przyjęte przez wszystkich pisarzy, którzy kształtowali poglądy członków Zgromadzenia narodowego, sposób jej funkcjonowania w Anglii był znanym doskonale. Temu przypisać należy, że, gdy tylko Stany generalne ukonstytuowały się w Zgromadzenie narodowe i weszły na drogę konstytucyjną, wprowadziły tę odpowiedzialność w życie, jako rzecz rozumiejącą się sama przez się.

Sprawa odpowiedzialności prawnej ministrów przysłała ponownie pod obrady dn. 29. września 1789<sup>3</sup>. Chodziło o nadanie

<sup>1</sup> M. VII. 555.

<sup>2</sup> M. VI. str. 215.

<sup>3</sup> M. I. 532 ss.

jej konkretniejszej formy, o wynalezienie praktycznego sposobu jej ujęcia. Uczynienie kontrasygnaty ministerjalnej obowiązkową dla ważności każdego aktu króla i uznanie, że przez tę kontrasygnatę minister za dany akt bierze na siebie odpowiedzialność, takie rozwiązanie tej kwestji na wzór angielski musiało wypłynąć w toku obrad jako najnaturalniejsze i powszechnie znane. Uchwalony wniosek, po sformułowaniu jeszcze raz bardzo dokładnem odpowiedzialności prawnej ministrów, postanawia, że żaden rozkaz króla nie będzie wykonany, o ile nie jest kontrasygnowany przez odnośnego ministra<sup>1</sup>. Raz uchwalwszy obowiązkowość kontrasygnaty, Konstytuanta nie zawsze konsekwentnie jej przestrzegała. Nie widać tej konsekwencji przy pierwszej sposobności, jaka się nadarzyła. Mianowicie 5 października 1789 r. otrzymał prezydent Zgromadzenia narodowego list króla, donoszący o sankcjonowaniu szeregu uchwał Konstytuanty, a dający wymijającą odpowiedź co do zatwierdzenia deklaracji praw człowieka i obywatela<sup>2</sup>. List ten nie był kontrasygnowany przez ministra. Brak ten podniósł Mirabeau. W zgłoszonym przez niego wniosku niema coprawda propozycji nieprzyjęcia wogóle listu króla do wiadomości, jako nieważnego, jakby to było logiczną konsekwencją uchwały z 29 września, a poprostu jest jeszcze raz sformułowana obowiązkowość kontrasygnaty ministerjalnej. I tego nawet Konstytuanta nie uchwaliła. Z pobudek politycznych, nie chcąc zaogniać konfliktu z królem, z drugiej strony uważając za zbyt uczynne powtarzanie raz już postanowionej kwestji, w powziętej uchwale pominięto wogóle milczeniem brak kontrasygnaty. Tak samo i z tych samych pobudek postąpiło Zgromadzenie narodowe, gdy 26 marca 1790 r. otrzymało znowu list króla bez podpisu<sup>3</sup>. Najpierw Rewbell, a potem Mirabeau domagali się energicznego i konsekwentnego wystąpienia w tej sprawie. Garat starszy podniósł kwestję zasadniczą. Dowodził on, że kontrasygnata ministra jest konieczna tylko wówczas, jeśli król występuje jako piastun władzy wykonawczej, nie zaś gdy ko-

<sup>1</sup> Uchwała: »Les ministres et les autres agents du pouvoir executif seront responsables de l'emploi des fonds de leur departement, ainsi que de toutes les malversations, qu'ils peuvent commettre envers les lois, quels que soient les ordres qu'ils aient recus; et aucun ordre du roi ne sera, execute s'il n'est signé de sa Majesté et contresigné d'un secretaire d'état ou par l'administrateur chargé du departement.

<sup>2</sup> M. II. 7 ss.

<sup>3</sup> M. III. str. 709.

responduje z ciałem wykonawczem. Tak interpretował Garat słowo »rozkaz« (ordre) w dekreście z 29 września. Mimo podniesienia tak ważnej sprawy z punktu widzenia konstytucyjnego, Konstytuanta w uchwale swej znowu pominęła milczeniem brak kontrasygnaty. Na zgodniejsze ze swojemi dekretami stanowisko zdobyło się Zgromadzenie narodowe dopiero, kiedy konflikt między niem a królem był tak już wyraźny, że nie było powodów unikania zaognienia i tak już naprężonych stosunków. Tak, gdy król zwlekał z zatwierdzeniem dekretu o konstytucji cywilnej duchowieństwa, prezydent Konstytuanty, upoważniony do tego kroku jej uchwałą, udał się do króla z prośbą o wyjaśnienie powodów tej zwłoki. Król dał odpowiedź na piśmie i odpowiedź ta nie była kontrasygnowaną. Gdy sprawa ta przysłała pod obrady dn. 23 grudnia 1790 r.<sup>1</sup>, Konstytuanta, po mowie Barnave'a, wogóle nie zastanawiała się nad merytoryczną stroną odpowiedzi króla, lecz uchwaliła, aby prezydent ponownie udał się do monarchy z prośbą o odpowiedź kontrasygnowaną. — Trzeba jednak zaznaczyć, że brak kontrasygnaty był wyjątkiem. Ogół aktów, opatrzonych podpisem króla, miał również i podpis ministerjalny, tak, że można powiedzieć, iż dekrety Konstytuanty w tej mierze były przestrzegane w życiu.

Tak wprowadzono w życie odpowiedzialność prawną ministrów już w stosunku Konstytuanty do nich. Zobaczmyż teraz, jak sprawa ta wygląda w uchwałach konstytucyjnych.

I znowu trzeba powiedzieć, jak co do zasady reprezentacji, że sposób, w jaki rozwiązała Konstytuanta tę kwestję w odniesieniu do siebie samej, przesądzał sprawę i na przyszłość. Sama zasada odpowiedzialności ministrów i kontrasygnaty nie mogła już być podawaną w wątpliwość, przyjęcie ich do konstytucji było rzeczą pewną. Trudności mogła nasuwać jedynie forma trybunału, przed którymby ministrowie odpowiadali w razie postawienia ich w stan oskarżenia przez ciało prawodawcze. Prowizoryczne rozwiązanie, w rodzaju przekazania spraw tego rodzaju Chateletowi, oczywiście nie mogło tu służyć za żadną wskazówkę. Sprawa komplikowała się przez to, że jedyne państwa, w których odpowiedzialność prawna ministrów była w życie wprowadzona, Anglja i Stany Zjednoczone, miała swoje organa prawodawcze dwuizbowe, i z tą dwuizbowością kombinowały sposób stawiania w stan oskarżenia

<sup>1</sup> M. VI. 711 ss.

i sądzenia odpowiedzialnych urzędników. To też w okresie, kiedy monarchiści mieli większość w komisji konstytucyjnej, sprawa sposobu sądzenia ministrów złała się w jedno ze sprawą systemu dwuizbowego. I Lally-Tollendal w swojej mowie 19 sierpnia 1789<sup>1</sup> i Mounier 28 sierpnia tegoż roku domagając się izby wyższej, przedstawiali go jako jedyny możliwy trybunał stanu. Taka koncepcja trybunału dla oskarżonych ministrów upadła razem z projektem wprowadzenia systemu dwuizbowego. Konstytuanta znalazła się przed zadaniem wynalezienia jakiejś nowej instytucji, którą zaczęła nazywać: najwyższym trybunałem narodowym, instytucji, której wzoru nigdzie znaleźć nie mogła. Pierwszy raz projekt organizacji tego trybunału przedłożył Chapelier, jako referent komitetu konstytucyjnego dopiero 25 października 1790 r.<sup>2</sup> Wobec tego, że projekt ten przewidywał, iż w skład tego sądu wejdą członkowie trybunału kasacyjnego, Zgromadzenie narodowe słusznie postanowiło odroczyć dyskusję nad projektem Chapeliera, aż do chwili uchwalenia dekretów odnośnych do organizacji sądownictwa najwyższego wogóle. Z tego powodu ponownie wzięto pod obrady tę sprawę dopiero 8 lutego 1791 r. i wówczas uchwalono ją ostatecznie<sup>1</sup>. Według tego dekretu najwyższy trybunał narodowy miał rozpatrywać wszystkie te sprawy, które mu zostaną przekazane przez ciało prawodawcze (art. IV). Nie miał więc to być trybunał jedynie dla sądzenia ministrów, bo ciało prawodawcze mogło stawiać w stan oskarżenia wszystkich, którzy popełnili zbrodnię, wymierzoną przeciwko interesom państwowym i narodowym, co obejmowano nazwą zbrodni obrazy narodu (*lèse-nation*), analogicznie do dawnej zbrodni obrazy majestatu (*lèse-majesté*). Skład trybunału był konsekwentnem przeprowadzeniem zasad sądów przysięgłych. Podczas gdy ciało prawodawcze miało pełnić funkcje ławy oskarżającej, rolę ławy sądzącej miało grać specjalne »wysokie jury«, a czterech »wielkich sędziów«. Na podstawie werdyktu o winie tej jury miało zastosować prawo (art. I) Jury składać się miało z 24 członków i 6 zastępców (art. XII). Wybrani byli w sposób przewidziany przez ustawę o procedurze karnej z listy, którą ciało prawodawcze układało natychmiast po ukonstytuowaniu i zweryfikowaniu wyborów (art. III). Na liście tej znaleźć się mieli obywa-

---

<sup>1</sup> M. I. 352 ss.

<sup>2</sup> M. VI. 208 ss.

tele wybrani w tym celu równocześnie z wyborami do ciała prawodawczego, po jednym w każdym departamencie (art. II). Było to nadanie trybunałowi naprawdę ogólno-narodowego charakteru i zastosowanie jeszcze jednej zasady pochodzenia wszelkiej władzy od ludu, analogicznie do organizacji innych sądów, przedsięwziętej przez Konstytuante. Czterech »wielkich sędziów«, z których najstarszy wiekiem miał być przewodniczącym, mieli być wzięci drogą losowania z pośród sędziów trybunału kasacyjnego (art. XI). Co do sposobu stawiania w stan oskarżenia przez ciało prawodawcze, dekret postanawia, że przed powzięciem odnośnej uchwały może ciało prawodawcze przesłuchać świadków (art. IX) Art. VII rozstrzyga drażliwą kwestję. W Anglii na podstawie Act of Settlement nie może król ułaskawić skazanych drogą Impeachment. Takie postanowienie wystarcza wobec tego, że cały przewód rozgrywa się przed parlamentem i uzyskana jest pewność, że monarcha nie będzie mógł uchronić ministra przed odpowiedzialnością. Inna rzecz, gdy ciało prawodawcze uchwała tylko postawienie w stan oskarżenia, poczem sprawa wychodzi poza jego obręb. Gdyby dla prawomocności takiej uchwały konieczną była sankcja monarsza, mógłby król, nie udzielając jej, zdusić w zarodku wszczęty proces. Dlatego też art. VII postanawia, że uchwała tego rodzaju nie będzie potrzebowała sankcji królewskiej. W art. VI mamy zastrzeżone, że posiedzenia najwyższego trybunału narodowego mają się odbywać w odległości najmniej 15 mil od miejsca, gdzie ciało prawodawcze obraduje. Artykuł ten wystylizowany jest tak, aby stworzyć pozór, że chodzi tu o uniknięcie ewentualnego wpływu ciała prawodawczego na sąd, de facto zaś chciano w ten sposób usunąć trybunał z pod presji ludu paryskiego. Nareszcie art. V postanawia, że ciało prawodawcze po postawieniu w stan oskarżenia wybierze dwóch swoich członków, aby pełnili przed trybunałem funkcje »prokuratorów narodu«<sup>1</sup>. — W ten sposób rozwiązano problem stworzenia trybunału, mającego zastąpić izbę parów angielską i senat amerykański. Rozwiązano, trzeba przyznać, logicznie i zgodnie z zasadami ogólnie przyjętymi przez Konstytuante: rozdziału władz i pochodzenia każdej władzy od ludu<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> M. VII. 333 ss.

<sup>2</sup> Jasna rzecz, że rozwiązanie takie nie mogło się spotkać z uznaniem wszystkich tych, którzy widzieli w konstytucji angielskiej jedyny wzór godny naśladowania. Tak np. Necker wydrwiwa Najwyższy Try-

Drugie zadanie, łatwiejsze, bo raczej tylko na ścisłym określeniu przyjętych już zasad polegające, to sformułowanie prawne samej zasady odpowiedzialności ministrów. Wszczęto nad tem obrady 7 marca 1791, kontynuowano je 5 kwietnia, przegłosowano projekt dekretu 7 i 8 kwietnia tegoż roku<sup>1</sup>. Referentami byli Desmeuniers i Karol Lameth. Na posiedzeniu marcowem dyskusja toczyła się nad całokształtem problemów organizacji rządu, postanowiono artykuły o odpowiedzialności ministrów wyodrębnić, i w kwietniu doprowadzono do skutku dekret specjalnie tej sprawie poświęcony<sup>2</sup>. Według tego dekretu odpowiedzialność prawna ministrów przed ciałem prawodawczem rozciąga się (art. V) 1) na wszelkie akty naruszające bezpieczeństwo narodowe, konstytucję lub ustawy, 2) na wszelki zamach na wolność i własność obywateli, 3) na wszelkie roztrwonienie funduszów publicznych. Uderzają tu dwie nieścisłości: niejasność terminu bezpieczeństwo narodowe, oraz niepotrzebne osobne wyliczanie naruszenia wolności lub własności obywateli i roztrwonienia funduszów publicznych, skoro trudno wyobrazić sobie tego rodzaju czyny, jako nie sprzeczne z konstytucją lub ustawami. Jakby w poczuciu tych nieścisłości, art. VI przewidywał, że kodeks karny określi istotę specjalnych przestępstw »ministerjalnych«, a także przepisze kary, jakie za te przestępstwa mogą ministrowie ponieść. Art. VIII wykazuje wyjątkową na czasy rewolucji francuskiej dbałość o sprawiedliwe traktowanie ministrów, postanawiając, że mogą być postawieni w stan oskarżenia za sprawowanie swoich funkcji urzędowych jedynie przez uchwałę ciała prawodawczego. Równocześnie artykuł ten postanawia, że w razie powzięcia takiej uchwały każdy obywatel, czujący się pokrzywdzonym przez przestępstwo, zarzucone ministrowi w odnośnym akcie oskarżenia, może wystąpić o odszkodowanie ze skargą cywilną, stwarza więc obok odpowiedzialności karnej także i odpowiedzialność cywilną ministrów, ale tylko na wypadek, jeśli są postawieni w stan oskarżenia przez ciało prawodawcze. Art. VIII

---

bułał Narodowy, i porównując go z angielską izbą parów, podnosi dodatnie strony tej ostatniej, jako trybunału, Necker, *Le pouvoir executif dans les grands etats 1792 Chapitre VII.* — Ustawa o Najwyższym Trybunale Narodowym została uzupełniona dekretem Ciała prawodawczego z 2 stycznia 1792 (M. XI. str. 31), nie zawierającym zresztą nic zasadniczego.

<sup>1</sup> M. VII 567 ss. M. VIII 67 ss. M. VIII 77 ss. M. VIII 82 ss.

<sup>2</sup> 11 kwietnia 1791 M. VIII. 107 ss.

określa terminy przedawnienia skargi przeciw ministrowi, tak karnej, jak cywilnej. Art. IX orzeka, że minister postawiony w stan oskarżenia, zostaje zawieszony w swoich czynnościach. Biorąc więc rzecz z punktu widzenia czysto prawnego, dymisja jego nie jest konieczną, może przebieg sprawy odczekać w »zawieszeniu«. Sprawa kontrasygnaty uregulowana jest w art. I-szym, który czyni ją obligatoryjną dla ważności każdego rozkazu królewskiego. Nareszcie art. II postanawia, że żaden rozkaz królewski nie może zwolnić od odpowiedzialności ministra

Parę nowych przepisów o kontrasygnacie uchwalono przy dekrete o organizacji ministerjalnej. Art. XIX tego dekretu postanawia, że korespondencja króla z ciałem prawodawczym również musi być zaopatrzona w podpis ministra, a mianowicie tego, do którego departamentu należą sprawy poruszone w tej korespondencji (art. XX). Rozstrzygnięto w ten sposób kwestję, która bywała wątpliwą. Art. XXI orzeka, że w sprawach, dotyczących osobiście króla i jego rodziny, kontrasygnować będzie minister sprawiedliwości.

Tak ujęte przepisy o odpowiedzialności ministrów nie miały wejść w całości do konstytucji 1791 roku. W czasie ostatecznej dyskusji nad tekstem konstytucji w sierpniu 1791 roku, artykuły uchwalonych dekretów podzielono na dwie części: jedne włączono, nieraz w odmiennej stylizacji, do konstytucji, drugie oczywiście mocy obowiązującej nie traciły, ale miały obowiązywać jako ustawy zwykłe, mogące być zmienionymi nie drogą przewidzianą dla rewizji konstytucji, ale przez zwykłą ustawę. Ostatecznie sprawa odpowiedzialności ministrów została w konstytucji ujęta w następujący sposób. Art. II sekcji I-szej Rozdziału II-go określa króla, jako nietykalnego i uświęconego. Nieodpowiedzialność podkreślana jest również w stosunku do regenta (art. XI sek II Rozdz. II). Art. V sekcji IV-ej Rozdz. II go jest przestyliżowanym artykułem V dekretu o odpowiedzialności, art. IV toż samo w stosunku do artykułu I-go, art. VI w stosunku do artykułu II-go tegoż dekretu, art. VIII odpowiada pierwszej części art. VII-go (o konieczności dekretu ciała prawodawczego dla postawienia w stan oskarżenia ministra). Punkt 10 Art. I. sek. I. Rozdz. III. wymienia jako jedną z funkcyj zgromadzenia prawodawczego stawianie w stan oskarżenia ministrów. Art. 135 postanawia, że sankcja królewska nie będzie konieczna przy wykonywaniu tych funkcyj przez zgromadzenie prawodaw-

cze. Art. 145 to art. XIX dekretu o organizacji ministerjum, narzeczcie Art. 190 jest jakby streszczeniem ustawy o najwyższym trybunale narodowym. Reasumując powiedzieć można, że konstytucja z 1791 roku wprowadziła w całej pełni odpowiedzialność prawną ministrów na wzór angielski, uznała nietykalność króla, odpowiedzialność za niego ministrów przed ciałem prawodawczym, wprowadziła kontrasygnatę ministerjalną jako obligatoryjną i przyznała ciału prawodawczemu prawo stawiania ministrów w stan oskarżenia.

W jaki sposób stosowano wszystkie te wspomniane ustawy?

Co się tyczy postawienia ministrów w stan oskarżenia, to za czasów Konstytuanty i Zgromadzenia prawodawczego nie było naprawdę sprawy tego rodzaju, któraby dała możność skontrolowania, w jaki sposób funkcjonuje stworzony w tym celu aparat sądowniczy. Wprawdzie co chwila dyskutowano nad wytoczeniem sprawy sądowej takiemu lub innemu ministrowi, ale nie miało to dać rezultatów poważniejszych. Że tego rodzaju dyskusje ciągle się ponawiały, tego powodem są nietylko wnioski stawiane przez posłów, co w równej mierze denuncjacje takiego lub innego nadużycia ministerjalnego, skierowane do Konstytuanty, względnie Zgromadzenia prawodawczego przez organizacje lub osoby postronne. Czasami taka skarga przybierała formy uroczystej delegacji, jak np. kiedy Danton zjawił się na czele deputacji 48 sekcji, tworzących gminę Paryż, domagając się między innymi wytoczenia procesu trzem ministrom: Champion, La Tour-du-Pin i Guignard<sup>1</sup>. Czasami jednak osoby prywatne, pozbawione jakiegokolwiek charakteru urzędowego, pisały listy<sup>2</sup> z doniesieniem na ministrów. Konstytuanta każdą taką denuncjację brała poważnie i uważała sobie za obowiązek przynajmniej odsyłać je do komitetów dla zbadania. Ministrowie zaś przyjęli taktykę okazywania jaknajdalej idącej gotowości poddania się wszelkim dochodzeniom sądowym<sup>3</sup>. Za czasów Zgro-

<sup>1</sup> 10 listopada 1790. M. VI. 344.

<sup>2</sup> Np. list adwokata de Colmard 18 lipca 1790 (M. V. 81), ofiarujący się dostarczyć dowodów na zarzut uczyniony Neckerowi, braku w kasie 100 milionów.

<sup>3</sup> Np. list Neckera (M. V. 187), w którym oświadcza on, że co do siebie uważa, iż dekret o odpowiedzialności działa wstecz, że wobec tego gotów jest ponosić odpowiedzialność za swoje urzędowanie od pierwszego dnia objęcia rządów, albo list garde-sceaux (M. VI. 365), w którym oświadcza gotowość odpowiedzenia w najkrótszym czasie na zarzuty, pod-



madzenia prawodawczego stosunki te się jeszcze pogorszyły. Częstsze stały się denuncjacje ze strony poselskiej. Charakterystyczna dyskusja toczyła się na ten temat 18 października 1791 r.<sup>1</sup> Oto Goujon postawił wniosek, żeby posłowie, którzy wytaczają skargi na ministrów, mogące pociągnąć za sobą sprawę sądową, byli imiennie wymienieni w protokóle. Po przemówieniach Ducos'a i Girardin'a, uważających takie wymienienie za szkodliwe, bo poseł, wytaczający zarzuty ministrom, nie jest obowiązany zdawać z tego sprawy przed nikim, Zgromadzenie przeszło do porządku dziennego nad wnioskiem Goujon'a. Wszystko to dowodzi, jak bardzo wkrócone było poczucie odpowiedzialności ministerjalnej, jak odnośne przepisy prawne znalazły zrozumienie nie tylko wśród członków organów prawodawczych, ale wśród całego społeczeństwa.

## VI.

### Odpowiedzialność solidarna ministrów.

Solidarność ministrów nie była dla członków Konstytuanty rzeczą tak jasną i oczywistą, jak zasada reprezentacji lub odpowiedzialności prawnej. Przedewszystkiem dlatego, że solidarność ta t. j. rządy gabinetowe, bynajmniej nie były w Anglii jeszcze ostatecznie zorganizowane, a raczej, jakkolwiek już egzystowały, nie zdawano sobie sprawy z ich istoty<sup>2</sup>. Nie należy zapominać, że gabinet angielski jest instytucją nie opierającą się na jakiegokolwiek podstawie prawnej, powstałą jedynie dzięki regułom konwencjonalnym. Przez cały nieomal wiek VIII., gabinet miał charakter prawie, że prywatnego zebrania głównych doradców królewskich, czego dowodem jest np., że za ministerjum Grenrill'a (1763—1765) posiedzenia jego odbywały się na obiadach, wspólnie przez ministrów spożywanych. Poczucie solidarności między członkami gabinetu zależne było od tego, czy członkowie jego rekrutowali się z jednej partji politycznej, jak np. wigowski rząd Walpoła, czy

---

niesione przez gminę miasta Paryża, aby dać przykład swoim następcom szacunku dla prawa i odpowiedzialności.

<sup>1</sup> M. X. 144.

<sup>2</sup> Wiliam R. Anton: *Loi et Pratique constitutionnelles de l'Angleterre*, Paris 1903—1904. Hatschek, *Englische Verfassungsgeschichte*, München und Berlin 1913. Hatschek: *Englisches Staatsrecht*, Tübingen 1905. Todd: *Le gouvernement parlementaire en Angleterre*, Paris 1900.

też przeciwnie reprezentowane były w nim różne ugrupowania parlamentu. Ani podział partji na dwie zasadnicze partje nie był w wieku XVIII. tak ścisły, jak naogół w wieku XIX., ani też rząd nie opierał się koniecznie na stałej większości w izbie gmin. Tak np. Pitt młodszy, właśnie w chwili wybuchu rewolucji francuskiej, nie rozporządzał taką większością, a opierał się na zaufaniu króla z jednej strony, i na opinji narodu, wyrażonej np. przez prasę, z drugiej strony. Jasną jest rzeczą, że w tych warunkach solidarność ministrów nie była rzeczą bezsporną i przyjętą już przez angielski zwyczaj parlamentarny, ale raczej opierała się na faktycznym układzie sił w gabinecie i na poczuciu wzajemnej lojalności ministrów. Że tak było, dowodzi dyskusja, jaka toczyła się w roku 1806 z powodu przyjęcia teki przez lorda Ellenburgh. Dowodzono wówczas, że członkowie gabinetu nie są solidarnie odpowiedzialni, a każdy minister odpowiada tylko za swój departament. Tak więc trudno było członkom Konstytuanty dopatrzeć się solidarności ministrów, studując ustrój angielski taki, jaki się im współcześnie przedstawiał. Bardzo przenikliwy obserwator mógł conajwyżej dojść do wniosku, że solidarność taka musi się z istniejącego stanu rzeczy w Anglii wytworzyć. — Z drugiej strony, jak to już zaznaczyliśmy, tradycje francuskie pod tym względem nie były również zbyt silne i w literaturze politycznej XVIII. wieku kwestja ta poruszona nie bywa. Mimo to, byłoby za dużo powiedzieć, że została ona pominięta przez Konstytuantę i zgromadzenie prawodawcze.

Mianowicie w dekreście o organizacji ministerjum mamy szereg artykułów, uchwalonych 11. kwietnia 1791 r.<sup>1</sup>, których postanowienia mogły doprowadzić do wytworzenia się, częściowej przynajmniej, solidarności ministrów. Przewidziane jest tam mianowicie utworzenie rady stanu (*conseil d'état*) złożonej z króla i jego ministrów (art. XVIII). Rada ta pomyślana była jako uproszczenie do maximum dawnej rady królewskiej, a raczej jako pozostawienie z niej tylko jednej jej sekcji, dawnej rady tajnej (*conseil en haut, albo secret*) przy skasowaniu innych sekcji. Dowodzi tego osobno powzięta uchwała, że poza radą t. zw. »poufną«, nie będzie drugiej rady administracyjnej, oraz artykuł XXV wspomnianego dekretu, postanawiający, że urzędy *maitres des réquetes*

---

<sup>1</sup> M. VIII str. 107 ss.

i radców państwowych są zniesione. Jakież były funkcje tej rady? Odpowiadają na to art. XVIII i XXIII. dekretu. Według nich przedmiotem obrad rady mają być: 1) stosunki władzy wykonawczej do ciała prawodawczego (sankcja królewska i rządowe propozycje ustawowe). 2) »Plany ogólne« rokowań politycznych. 3) »Plany ogólne« kampanij wojennych. 4) Wszelkie sprawy administracji ogólnej królestwa. 5) Unieważnienie aktów administracyjnych urzędów niższych instancyj i ewentualne zawieszenie w urzędowaniu członków ciał administracyjnych, w myśl ustawy o organizacji administracji państwowej. 6) Proklamacje królewskie. 7) Spory kompetencyjne między ministerstwami. Sprawy wymienione pod 1) i pod 5—7 są ściśle sprecyzowane, wymienione są tam dokładnie pewne sprawy, które pod obrady rady muszą być przedłożone. Natomiast ogólnikowość i niejasność w określeniu spraw wyszczególnionych pod 2—4, nie pozostawia nic do życzenia. Zupełnie niewiadomo, jakie sprawy minister jest radzie obowiązany przedstawić, jedynie praktyce pozostawiono wytworzenie się kategorii spraw »gabinetowych«. Ale właśnie tę ogólnikowość można uważać za korzystną dla wytworzenia się zwyczaju oddawania radzie wszystkich ważniejszych spraw pod obrady. W omawianym dekrete jest jeszcze jedna niejasność. Nie sposób zrozumieć, dlaczego wymienienie spraw, mających być przedkładanymi radzie, rozbito na dwa różne artykuły, odmiennie wystylizowane. Jakkolwiek jasno wynika, że tu i tam rada występuje w tym samym charakterze, jako, formalnie biorąc, jedyne ciało doradcze przy piastunie władzy wykonawczej, królu. Jakkolwiek byśmy jednak rozumieli wspomniane artykuły, jedno jest rzeczą pewną, że wszelkie ważniejsze sprawy musiały być debatowane na radzie (jedynie co uznać za sprawy ważniejsze, mogło być wątpliwe i było pozostawione praktyce) i że na tle wspólnych decyzyj, musiała się wytworzyć solidarność ministerjalna. Dekret zawiera postanowienie, które z jednej strony stanowi w tej solidarności wyłom, z drugiej pośrednio ją do pewnego stopnia ustanawia. Mianowicie art. XXIV. przewiduje, że, o ile minister widzi niebezpieczeństwo we współdziałaniu, przez środki swego departamentu w wykonywaniu zleceń króla dotyczących innego departamentu, będzie mógł wykonać je, nie stając się za nie odpowiedzialnymi, o ile każe zaprotokółować swoją opinię, a w takim razie odpowiedzialność przejdzie na ministra domagającego się tych środków«. Jest w tem posta-

nowieniu wyraźne umożliwienie legalnego wyłamania się z solidarności; wystarczy, aby minister kazał swój protest zaprotokółować, a już to wyłamanie jest dokonane, jakkolwiek wykona wszelkie decyzje rady. Cała przytem stylizacja tego artykułu wskazuje na to, że ustawodawca miał na myśli jedynie odpowiedzialność ministra za swój departament. Taka możność zgłoszenia swojego »votum separatum« do protokołu przewidziana jest tylko na wypadek, jeśli departament odnośnego ministra wchodzi w grę. Z tego wynika logicznie, że, o ile decyzja rady nie dotyczy bezpośrednio danego departamentu, to wogóle mowy być nie może o odpowiedzialności ministra. Mimo to nie wydaje mi się zbyt śmiałym twierdzenie, że artykuł ten pośrednio do pewnego stopnia przynajmniej musiał się przyczynić do wytworzenia się solidarności ministerjalnej. Właśnie przez to, że dana była możność schronienia się od odpowiedzialności, musi powstać domniemanie, że ci ministrowie, którzy z tej możności nie skorzystali, będą się sami uważali i będą uważani przez ciało prawodawcze, za solidarnie odpowiedzialnych za wspólnie powzięte decyzje. Ogółem więc biorąc artykuły dekretu o organizacji ministerjum, poświęcone radzie królewskiej, solidarności ministerjalnej nie wprowadzały, widocznem nawet jest, że jej poczucia u twórców tego dekretu nie było, ale wprowadzenie jej umożliwiały, a nawet do pewnego stopnia czyniły ją konieczną, logiczną konsekwencją faktu istnienia Rady królewskiej, mimo, że wyłamanie się z pod niej zawsze czyniły możliwem.

Artykuły te nie zostały włączone do konstytucji. Rada państwa więc, przez nie stworzona, nie była instytucją konstytucyjną, jej organizacja więc lub atrybucje mogły być każdej chwili zmienione zwykłą ustawą. Skorzystać z tego miało zgromadzenie prawodawcze.

Ustrój, wprowadzony przez Konstytuante, obowiązywał zbyt krótko, aby był czas okazania się w praktyce, jak w jego ramach wyglądać miała solidarność ministerjalna. Ogółem biorąc, z powodów, o których przyjdzie nam mówić, zwartość ministerjum nie mogła być zbyt wielką, a przeciwnie ciągłe scysjsy między poszczególnymi ministrami nieuchronną koniecznością. W każdym jednak razie nie ulega wątpliwości, że ministerjum uważało się za całość i że było poczucie, że wszystkie cokolwiek ważniejsze sprawy muszą być wspólnie dyskutowane i rozstrzygane<sup>1</sup>. Objawiało się to

<sup>1</sup> J. Collas: *L'exercice du Pouvoir executif dans la Constitution de 1791*. Dijon 1905.

np. w zwyczaju schodzenia się parę razy w tygodniu na wspólne obiady, na których starali się dojść ministrowie do wspólnego porozumienia we wszystkich bieżących sprawach. Te nieoficjalne zebrania mogły się stać zaczątkiem nowej kategorii posiedzeń rady ministrów, funkcjonującej obok oficjalnej Rady państwa. Różne drobne incydenta przerwały ten zwyczaj.

Ale oto niezależnie od ewolucyjnego rozwoju instytucji rady ministrów, ich solidarna odpowiedzialność została niespodzianie wprowadzona przez Zgromadzenie prawodawcze. W przeddzień upadku całego ustroju, wprowadzonego przez Konstytuante, w lipcu 1792, w łączności z ogłoszeniem, że ojczyzna jest w niebezpieczeństwie, uchwalono, że ministrowie są solidarnie odpowiedzialni za wszystkie akty, złączone z obroną państwa<sup>1</sup>. Solidarność ta została więc stworzoną jedynie dla pewnej kategorii spraw i nie w celu dokonania jakichś zmian ustrojowych, ale z pobudek politycznych, jako wyraz nieufności do urzędujących w danym momencie ministrów. Z mów jednak<sup>2</sup>, wygłoszonych dla umotywnienia tego wniosku, wynika, że poczucie solidarności ministerjalnej zdołało się zakorzenić wśród członków ciała prawodawczego.

## VII.

**Stosunek Konstytuanty do rządu. — Postawienie problemu. — Przesilenie z 13—16 lipca 1789 r. — Ukształtowanie się stosunku Konstytuanty do rządu po rewolucji lipcowej. — Sprawa dopuszczenia ministrów na posiedzenia Konstytuanty. — Ustąpienie Neckera. — Przesilenie ministerjalne na jesieni 1790 r. — Formy zewnętrzne stosunków Konstytuanty z rządem. — Wkroczenia Konstytuanty w dziedzinę władzy wykonawczej. — Stosunek Konstytuanty do rządu po ucieczce króla do Varennes.**

Biorąc rzecz z punktu widzenia czysto formalnego, było stanowisko Stanów generalnych wobec rządu, zaraz po ich zwołaniu bar-

<sup>1</sup> M. XIII str. 225. Dekret: L'assemblée nationale décrète que, quand le corps législatif a proclamé dans les formes prescrites par le décret du 5 de ce mois que la patrie est en danger indépendamment de cas ou cette responsabilité peut être exercée contre les agents du pouvoir executif, tous les ministres sont solidairement responsables soit des actes délibérés au conseil, relatifs à la sûreté intérieure et extérieure de l'état, qui auraient occasioné le danger, soit de la négligence des mesures, qui auraient du être prises pour le prévenir ou en arreter les progrès.

<sup>2</sup> Np. mowa Guyton-Morveaux M. XIII str. 58, Brissot'a M. XIII str. 88.

dzo słabe. Atrybucje ich coprawda nie były jasno określone, co jest zrozumiałem wobec faktu nie zwołania ich od r. 1614, a więc z górą przez półtora wieku. Gdyby się trzymano tego, co miało miejsce na zebraniach Stanów generalnych wieku XVI i w r. 1614, stany musiałyby się nieomal ograniczyć do dyskusowania i przegłosowania przedłożonych im propozycji królewskich i do wnoszenia petycji do tronu. Jasna rzecz, że w takich warunkach sytuacja stanów wobec rządu byłaby nadzwyczaj słabą. Cała władza wykonawcza byłaby osobiście przez króla opanowaną, a wszelka kontrola nad nią byłaby niemożliwą. Przekształcenie się Stanów generalnych w Zgromadzenie narodowe zmieniło ten stan rzeczy zasadniczo. Jakie były atrybucje Konstytuanty, to nie było jasno sformułowane<sup>1</sup> i miało być nieraz jeszcze przedmiotem dyskusji. Jedno było jednak rzeczą bezsporną, że władza ustawodawcza, łącznie z przyzwoleniem budżetu przeszła na Zgromadzenie narodowe, innymi słowy, że ma ono conajmniej te atrybucje, jakie posiadał parlament angielski. Z tym momentem to samo pytanie, jakie stało się w XVIII. wieku przed parlamentem angielskim, stanąć musiało i przed Konstytuantą. Czy monarcha wykonywać będzie rządy swoje osobiście, czy też w jego imieniu, wykonywane one będą przez ministrów pozostających pod kontrolą Konstytuanty. Wiadomo, że pytanie to redukuje się do kwestji, czy król będzie mógł swobodnie nominować i udzielać dymisji swoim ministrom, czy też w wyborze swoich doradców skrupowany będzie wolą większości Zgromadzenia narodowego. W razie zaś rozstrzygnięcia w kierunku zależności króla w doborze ministrów od Konstytuanty, powstają dwa dalsze pytania, czy ministrowie będą się rekrutowali z pośród jej członków i jakie formy przybierze wywieranie wpływu przez Konstytuantę na wybór ministrów. Oto pytania, na które musiały odpowiedź przynieść najbliższe dni po ukonstytuowaniu się Zgromadzenia narodowego, powiadamy najbliższe, bo wobec naprężonych stosunków między królem a Zgromadzeniem, wobec walki, jaka się między nimi toczyła, scysja co do osób ministrów musiała lada moment wybuchnąć. Jak się pod tym względem ułożą stosunki między królem a Konstytuantą, to miało zasadnicze znaczenie i na przyszłość. Podobnie bowiem, jak i w innych sprawach, tak i w tej zgóry można było uważać za przesądzone,

---

<sup>1</sup> Egon Zweig op. cit. Kapitel VI i VIII.

że to, co będzie obowiązywać w czasie trwania Konstytuanty, będzie obowiązywać i w przyszłym ustroju. Rozpatrując przebieg stosunku Zgromadzenia narodowego do rządu, nie należy zapominać o dwóch okolicznościach. Przedewszystkiem o wprost dogmatycznej wierze ogromnej większości posłów w zbawienność, chciałoby się nieomal powiedzieć, świętość zasady podziału władz. Najzagorzalszy przeciwnik władzy królewskiej gotów był się cofnąć przed jej ukróceniem, jeśli doszedł do przekonania, że ukrócenie dane zagraża w czemkolwiek temu fetyszowi. Z drugiej strony równie wielka liczba posłów nosiła w sercu głęboko zakorzenione przekonanie, że władza wykonawcza z natury rzeczy musi być wrogiem władzy prawodawczej, i do każdego ministra nieomal odnosiła się, pomijając nawet jakiekolwiek pobudki polityczne, z nieufnością, jako do człowieka »znieprawionego (corrompu) władzą«, czyhającego tylko na to, aby prawodawców oszukać, kompetencje ich ukrócić, a wolność pogwałcić. Wiemy, że Monteskiusz i Mably są twórcami tych dwóch składników psychologii członków Konstytuanty, a stosunki rewolucyjne spotęgowały w nieskończoność te właściwości ich sposobów myślenia. Zobaczmyż teraz, jak opierając się na tych dwóch przesłankach, ułożyła Konstytuanta swój stosunek do rządu.

Pierwsza próba sił między Konstytuantą a królem co do nominowania i dymisjonowania ministrów, rozegrała się już 13. lipca 1789 roku. Pod presją swego brata, hr. Artois i królowej, król udzielił dymisji najpopularniejszemu wśród ministrów, Neckerowi, któremu i Zgromadzenie narodowe i lud paryski przypisywał zasługę zwołania Stanów generalnych i uważał za powołanego do przeprowadzenia reform rewolucyjnych<sup>1</sup>. Nakazał mu przytem opuścić granice Francji. Było to odczute, jako rękawica rzucona Konstytuancie i Paryżowi. Zajęcie wobec tego faktu stanowiska było koniecznością. Natychmiast po nadejściu wiadomości o udzieleniu dymisji Neckerowi, wszczęła się na ten temat dyskusja<sup>2</sup>. Sprawa swobodnego doboru swoich doradców przez króla stanęła na porządku dziennym. W najtrudniejszym położeniu znaleźli się ci; którzy zdając sobie w pełni sprawę z popełnionego przez króla błędu, równocześnie byli zwolennikami pozostawienia monarsze

<sup>1</sup> Saignac op. cit. rozdz. I-szy.

<sup>2</sup> M. I. 149—155.

całej pełni jego prerogatywy, zupełnie swobodnego wykonywania prawa nominowania i udzielania dymisji ministrom. W położeniu takim znaleźli się t. zw. monarchiści. Zrozumieli oni doskonale, że zajęcie stanowiska zupełnie zgodnego z ich doktryną, bronienie swobody króla w tym wypadku nie może dać żadnych rezultatów, wobec nastroju większości Zgromadzenia, która bezwzględnie będzie się domagała powrotu ministrów. Zresztą uważali oni udzielenie dymisji Neckerowi za wielki błąd ze strony Ludwika XVI., który może stać się powodem podkopania autorytetu władzy królewskiej, o którą im tak chodziło<sup>1</sup>. Znaleźli się więc wobec dylematu, albo pogwałcenia swoich zasad i stworzenia precedensu na przyszłość groźnego dla urzeczywistnienia ich programów konstytucyjnych, albo bronienia rzeczy beznadziejnej, bo osiągnąć milczenie Konstytuanty, wobec dymisji ministrów, jakby to było jedynie zgodne z ich doktrynerskim stanowiskiem, było niemożliwością. Z tej sytuacji znaleźli wyjście, jedynie możliwe i dobrze świadczące o ich talentach politycznych. Postanowili wziąć inicjatywę w swoje ręce i sformułować odnośny wniosek. W ten sposób mogli stępić ostrze powziętych postanowień, nadać im formę możliwie łagodną, możliwie uznającą prawo króla swobodnego nominowania ministrów. To też na posiedzeniu 13. lipca, pierwsze skrzypce trzymają monarchiści. Ton całej debatom nadają Mounier, Lally-Tollendal, hrabia Vrieu, Clermont-Tonnerre. Mowy ich są arcydziełami sofistyki politycznej. Wprawdzie król ma bezwzględne prawo nominowania swoich ministrów i udzielania im dymisji bez oglądania się na kogokolwiek, i nikt tego królowi odmówić nie może. Ale ktoś może zabronić z drugiej strony Zgromadzeniu narodowemu zwrócenia mu uwagi, kogo nie tyle Zgromadzenie, ale naród uważa za najodpowiedniejszego na ministra, a kogo za niegodnego tego stanowiska, tembardziej, że przecież dymisję Neckerowi udzielił »najsprawiedliwszy« z króli nie z własnej woli, ale pod presją »przewrotnych« doradców. Była to sofistyka, ratująca pozory, i tylko pozory, ale w danych warunkach nie byłoby rzeczą realną, gdyby monarchiści dążyli do czegoś więcej. Tak przynaj-

---

<sup>1</sup> Trochę inaczej tłumaczy pobudki monarchistów Duvergier de Hauranne (*Le gouvernement parlementaire en France*, t. I, str. 32 ss.). Uważa on, że monarchiści zgodni byli z większością Zgromadzenia w tem posiedzeniu i rozmyślnie swoje przekonania pogwałcili. Zachowanie się monarchistów po 14. lipca temu zaprzecza.



mniej zapobiegali jakimś jasnemu sformułowaniu prawa Konstytuanty wmięszania się w obsadzenie stanowisk ministerjalnych. Odnośny ustęp uchwały Konstytuanty, powzięty na skutek tych starań monarchistów, brzmiał jak następuje:

»Zgromadzenie narodowe, jako tłumacz uczuć narodu, oświadcza, że p. Necker, jak i inni ministrowie, którzy zostali oddaleni, unoszą ze sobą jego szacunek i jego żal!«.

Trudno było w danych warunkach łagodniej sformułować stanowisko Konstytuanty. Wprawdzie była tu zupełnie jasno sformułowana wskazówka, kogo sobie Konstytuanta jako ministrów życzy, precedens wmięszania się jej do nominowania ministrów był zrobiony, ale uniknięto powiedzenia jasnego czegokolwiek, coby umniejszało swobodę królewską w tym względzie. Wszystko zależało w tych warunkach od dalszego przebiegu wypadków, od wzajemnego stosunku sił.

I w tym momencie przemówił Paryż. 14. lipca padła Bastylja. Okazało się, po czyjej stronie jest siła. Gdy król przybył 15. lipca do Konstytuanty, prezydent na jego mowę, jasno postawił żądanie przywołania z powrotem dymisjowanych ministrów. Sprawa ta miała się stać znowu przedmiotem obrad Zgromadzenia narodowego 16. lipca z racji dyskusji nad adresem do króla.

Trzy mowy są do podniesienia w tej dyskusji, z których dwie, Barnave'a i Mounier'a dobrze charakteryzują dwa zasadnicze prądy wśród Konstytuanty: prąd dążący do monarchji konstytucyjnej z silną władzą królewską i prąd chcący wprowadzić rodzaj republiki monarchicznej. Trzecia mowa, to mowa wielkiego samotnika, jakim w Konstytuancie był Mirabeau.

Barnave twierdzi, że Zgromadzenie narodowe nie ma prawa żądać dymisji lub nominowania ministrów. Ale nikt nie może zmusić Zgromadzenie, aby utrzymywało kontakt z ministrem, którego działalność uważa za szkodliwą. Tak więc w danym wypadku nie może Konstytuanta żądać od króla przywołania z powrotem Neckera, może go tylko o to prosić Łatwo z tego wyprowadzić wniosek, że, o ile Ludwik XVI. tej prośby nie spełni, to w takim razie Konstytuanta jego ministrów będzie ignorowała i wszystkie ich przedłożenia odpierała. Jasną jest rzeczą, że równało się to zmuszeniu króla do wykonania tej prośby, a umieszczenie słowa »prośba« zamiast »żądanie« miało tylko grzecznościowe znaczenie. De facto byłoby to wprowadzenie rządów parlamentarnych. Znaczenie mowy

Barnave'a polega na tem, że poraz pierwszy sformułowano w niej sposób, w jaki ma być wywierana presja na króla, w razie powoływania przez niego ministrów, nie mających zaufania Konstytuanty. A sformułowanie to podane było przez Barnave'a tak, że stwarzało pozór, jakoby »fetysz« podziału władz był uszanowany.

Monarchiści znaleźli się w położeniu przymusowem. Dali wydrzeć sobie z rąk inicjatywę, zepchnięci zostali w defenzywę i musieli teraz zedrzeć maskę. Ich przewodca Mounier jasno stanął na gruncie prerogatywy królewskiej. »Odmówić zaufania ministrowi« powiada, »w którym król zaufanie pokłada, byłoby ze strony Zgromadzenia narodowego sposobem pośrednim zmuszania króla do udzielenia mu dymisji« a to byłoby »naruszeniem swobody i władzy, jaką król powinien posiadać w formowaniu swojej rady i swego ministerjum«. Wobec przekonania, jakie tkwiło w większości członków o konieczności niezawisłości władzy wykonawczej od prawodawczej w myśl zasady podziału władz, nie trudno było udowodnić Mounierowi, że plany Barnave'a są naruszeniem tej zasady, takiej, jak ją wówczas pojmowano. I, rzecz charakterystyczna, Mounier, angłoman, widzący w ustroju brytyjskim ideał godny naśladowania, wykazywał na przykładzie angielskim zgubny rezultat mieszania się organów władzy prawodawczej w sprawę obsadzenia stanowisk ministerjalnych. Ciekawy to przyczynek do tego, jak monarchiści ustrój angielski pojmowali.

W mowie Mirabeau dużo jest demagogji. Ale jeśli się ją pominie, to przyjdzie się zdumieć nad prawdziwą genialną intuicją, z jaką wielki mówca umiał wykazać iluzoryczność zasady podziału władz. »Będziemy mieli niedługo sposobność«, mówił, »zbadać tę teorię trzech władz, która dokładnie zanalizowana, wykaże może łatwość, z jaką umysł ludzki bierze słowa za rzeczy, formuły za argumenty i w jaką popada rutynę, dążąc do pewnej kategorii idei, bez zastanowienia się nad ich zrozumiałem określeniem...« Znać w tych słowach wpływ Russa. Oryginalność Mirabeau polega na tem, że skrytykował on zasadę podziału władz w odniesieniu do systemu reprezentacyjnego. Odrzuciwszy tę zasadę, mógł ze szczególną siłą, bez sofistyki Barnave'a domagać się prawa Konstytuanty ingerencji w obsadzeniu ministerstw. Zakończył apologją ustroju angielskiego, wykazując, jak tam właśnie zasada podziału władz zastosowania niema. Sprytnie w ten sposób zmatował monarchistów.

Na posiedzeniu 16. lipca dyskusji nie ukończono, bo tymczasem Konstytuanta się dowiedziała, że król Neckera przywołał z powrotem. W tej kapitulacji króla trzeba odróżnić stronę faktyczną od formalnej. Faktycznie król zmienił swoje stanowisko nie tyle pod presją Konstytuanty, co pod naporem ludu paryskiego. Zburzenie Bastylji było tym momentem, który zmusił Ludwika XVI do zaniechania dalszego oporu. Formalnie, nie dało się zaprzeczyć, że Zgromadzenie narodowe uznało za stosowne, choćby w najogólniejszej formie, wmieszać się do nominacji ministrów i że krok ten uwieńczony został powodzeniem. Precedens został stworzony, konieczność zaufania większości Konstytuanty dla ministrów pośrednio stwierdzona. Logicznie rzecz biorąc, mogłoby się wydawać, że równało się to wprowadzeniu rządów parlamentarnych. Przyszłość okazała, że niezupełnie tak było. Na to trzeba było, aby Konstytuanta miała przekonanie o swoim prawie zmuszania ministrów do dymisji. Tymczasem było wręcz przeciwnie, ogromna większość Konstytuanty, uważałaby to za nadużycie władzy z jej strony. Była to sytuacja odwrotna, jak to zwykle ma miejsce przy kształtowaniu się rządów parlamentarnych. Zwykle organa prawodawcze domagają się zależności rządu od nich i uważają to swoje żądanie za zupełnie normalne i legalne w każdym ustroju konstytucyjnym, a jeśli go nie przeprowadzają, to dlatego, że nie mają dość siły, aby je wymóc na głowie państwa. Konstytuanta przeciwnie, siłę po dniach lipcowych 1789 r. naogół miała, ale skorzystanie z niej uważała za nieprawne. Stąd niejasny dalszy przebieg stosunku Zgromadzenia narodowego do rządu.

Że siła w tej sprawie była po stronie Konstytuanty, tego dowodem zachowanie się króla w najbliższych tygodniach po 14. lipca. Necker z wygnania powrócił, objął urządowanie i zgłosił się w Konstytuancie. 4. sierpnia zaś Ludwik XVI. zawiadamia Zgromadzenie narodowe<sup>1</sup>, że »w zamiarze utrzymywania z niem jaknajbardziej stałej i przyjaznej harmonji«, powierzył szereg departamentów ministerjalnych posłom, a mianowicie pieczęć arcybiskupowi z Bordeaux, zawiadywanie beneficjami arcybiskupowi z Vienne, departament wojny de la Tour-du-Pin-Paulin i powołał marszałka de Beauveau do swojej rady<sup>2</sup>. Konstytuanta uchwaliła adres dzięk-

<sup>1</sup> M. I. 277.

<sup>2</sup> T. zn. zamianował arc. z Bordeaux pieczętaczem (garde de sceaux) arc. z Vienne i de la-Tour-du-Pin-Paulin sekretarzami Stanu, a mar-

czynny do króla. Król więc wyraźnie chciał złożyć swoje ministerjum po myśli Konstytuanty, z jej łona dobrał sobie ministrów, zamianował ich jednak bez uprzedniego porozumienia się z Zgromadzeniem narodowym, zupełnie od niego niezależnie, i mianując posłów, wziętych raczej z jego mniejszości, niż z większości. Konstytuanta zaś uznała w tem coś w rodzaju łaski królewskiej. Wszystko to charakteryzuje, jak mimo wydarzeń lipcowych, niejasne były pojęcia co do zależności ministrów od organów władzy prawodawczej.

Ale oto odwrotna strona sytuacji. Dnia 7. sierpnia przychodzą ministrowie do Konstytuanty. Jako pierwszy między nimi w porządku etykietalnym przemawia w ich imieniu garde-des-sceaux arc. Bordeaux. Przedstawia stan rozruchów i życzenie króla, aby Konstytuanta jaknajskuteczniej zajęła się ich stłumieniem i kończy w sposób następujący:<sup>1</sup> »A my, panowie, których tak wyraźnie zaszczyciliście waszą życzliwością, my ministrowie króla, który chce tylko jedno, aby być jednością z narodem, my, którzy jesteśmy odpowiedzialni tak wobec króla, jak wobec narodu za nasze rady i za naszą administrację... przychodzimy do was z domaganiem się waszych wskazówek, i waszego poparcia, aby uchronić naród od nieszczęść, które na niego spadły lub mu zagrażają«. Jest w tem zakończeniu mowy arc. z Bordeaux dużo retoryki, ale łatwo się w niem dopatrzyć, że ministrowie uważają się za powołanych nie do wykonywania rozkazów królewskich bez zastrzeżeń, ale do sprawowania rządów w jego imieniu, i że zdają sobie sprawę ze stanu faktycznego, iż bez poparcia Konstytuanty utrzymać się nie będą mogli. — Nakoniec zaznaczyć należy, że ministrowie uznali za stosowne powstrzymać się od wykonywania funkcji poselskich i wyjątkowo zjawiali się, tak, jak i inni ministrowie na posiedzeniu Konstytuanty, stwarzając w ten sposób zły precedens dla sprawy, która się miała stać niedługo aktualną.

Dla niejasności stanowiska Konstytuanty wobec rządu, charakterystycznym jest przebieg posiedzenia 26. września 1789 r.<sup>2</sup> Dwa dni przedtem przedstawił Necker szereg wniosków finansowych. Wszyscy uznawali ich nagłość i konieczność natychmiasto-

---

szalka de Beauveau, nie dając mu żadnego urzędu, powołał do rady tajnej (conseil en haut).

<sup>1</sup> M. I. 302 ss.

<sup>2</sup> M. I. 516 ss.

wego ich przyjęcia en bloc, bez wszczynania nad nimi szczegółowej dyskusji, któraby mogła przeciągnąć ich uchwalenie. Mirabeau przedstawił wniosek, w którym motywował przyjęcie przedłożeń finansowych Neckera »bezgranicznem zaufaniem« jakiego dowody dał mu naród cały, innemi słowy wystylizował wniosek tak, że równał się on uroczystemu votum ufności dla ministra. Na to Duval d'Espremenił zauważył, że nie odpowiadałoby godności Zgromadzenia ani ganić ministra, ani go chwalić i uchwalono ostatecznie przyjąć odnośne przedłożenia finansowe bez komentarzy. Nikt w Konstytuancie nie odmawiał podówczas poparcia Neckero-owi, odrzucając wniosek Mirabeau, nikt nie chciał wyrażać krytyki jakiegokolwiek ministrowi, chodziło o zasadnicze stanowisko Konstytuanty, uznanie niezależności ministrów od niej, stwierdzenie, że nie jest powołana ona do tego, aby wyraźnie uchwalać ich krytykę, czy to dodatnią, czy ujemną.

Taki stan rzeczy był anomalją. Stać na stanowisku niezawisłości ministrów od Konstytuanty, unikać czegokolwiek, coby pod względem formy tę niezawisłość mogło podawać wątpliwość, gdy z drugiej strony niewątpliwy stan faktyczny od 14. lipca był taki, że żaden minister nie mógł się utrzymać wbrew woli Zgromadzenia narodowego, to było położenie paradoksalne, z którego musieli sobie zdać sprawę realnie na rzeczy patrzący posłowie. Zdawał sobie z tego przedewszystkiem sprawę Mirabeau. Widać to z mowy jego, wypowiedzianej w ciągu dyskusji nad odpowiedzialnością ministrów dnia 29. września 1789<sup>1</sup>. Rozróżnia on w niej wyraźnie odpowiedzialność prawną ministrów od odpowiedzialności politycznej. »Jest rzeczą niewątpliwą« powiada, »że minister powinien znać swój zawód; jest rzeczą także niewątpliwą, że jeśli uchwali się<sup>3</sup> postawić go w stan oskarżenia, będzie surowo ukarany, jeśli zaś będzie winnym tylko pomyłki notorycznej, w takim razie będzie uznany za zupełnie niezdolnego do funkcji ministerjalnych«. Poczem domaga się, aby ministrowie byli dobierani z pośród członków Zgromadzenia narodowego, wykazuje dobre strony obecności ministrów na posiedzeniach, ilustruje to przykładem Anglii i w konsekwencji tego stanowiska, uznaje za zbędne wstrzymanie się od wykonywania funkcji poselskich przez nowozamianowanych ministrów. Sprawa ta nie miała być rozstrzygniętą

<sup>1</sup> M. I. 532 ss.

we wrześniu, była to tylko pierwsza próba ze strony Mirabeau, który gotował się do odegrania roli pierwszego ministra, a nie chciał rezygnować ze swego stanowiska lidera Konstytuanty. Po rozruchach październikowych rozpoczął on usilną akcję w tym kierunku<sup>1</sup>. Skomunikował się z przewodcami lewicy, w pierwszym rządzie z będącym bożyszczem dnia La Fayettem. Dążył do utworzenia rządu, parlamentarnego, do którego by wszedł bez specjalnego departamentu<sup>2</sup>. Jasna rzecz, że był pewien, iż raz dostawszy się do rządu, odgrywać tam będzie pierwszą rolę. O konieczności rządów parlamentarnych byłby może niejednego przekonał, ale nie zdołał przezwyciężyć nieufności do swojej osoby. Jego skandaliczna przeszłość, jego sytuacja bankruta, obciążonego długami, zbyt dobrze była wszystkim znana. W każdym razie pierwszym krokiem do objęcia władzy musiało być wywalczenie zasady, że ministrowie mogą się rekrutować z pośród członków Konstytuanty i mogą uczestniczyć w jej posiedzeniach. Jasną jest rzeczą, że przeprowadzenie tych postulatów byłoby zmieniło radykalnie dotychczasowy niejasny stan rzeczy, byłoby doprowadziło do stałej kontroli nad rządem i do wykształcenia się odpowiedzialności politycznej ministrów. Tak więc osobiste zamiary Mirabeau zbiegły się z jego poglądami na stosunek władzy wykonawczej i prawodawczej, a jego przekonaniem o iluzoryczności zasady podziału władz. Sprawa ta stała się aktualną na posiedzeniach 6-go i 7-go listopada 1789 r.<sup>3</sup>. Mirabeau postawił wniosek, »że ministrowie Jego królewskiej Mości będą wezwani do uczestniczenia w zebraniach Zgromadzenia z głosem doradczym«. Uchwalenie tego wniosku spełniało zamiary Mirabeau wobec tego, że nominowaniu ministrów z pośród członków Konstytuanty nie stała aż do tej chwili żadna formalna przeszkoda na drodze, (czego najlepszym dowodem niedawne powołanie paru z pośród nich na ministrów), było więc rzeczą zbyteczną specjalne sformułowanie tego najważniejszego dla Mirabeau postulatu. Był on w ciężkiej sytuacji, stawiając swój wniosek. Wszyscy wiedzieli, że przemawia pro domo sua, że w ten sposób chce torować sobie

---

<sup>1</sup> Sagnac op. cit. str. 206, ss., L. Barthou, Mirabeau, Duvergier, de Hauranne op. cit. str. 106 ss.

<sup>2</sup> Corespondance entre le comte de Mirabeau et le comte de la Marck, Paris 1851, t. I, str. 411, notatka Mirabeau.

<sup>3</sup> M. II. 150 ss., L. Barthou Mirabeau str. 200 ss., Duvergier de Hauranne, str. 108 ss.

drogę do władzy. Wszyscy, co żywili do niego niechęć lub nieuważność, musieli się sprzymierzyć dla odrzucenia jego postulatów, choćby merytorycznie przyznawali mu słuszność. Ale niezależnie od jakichkolwiek względów osobistych, czy politycznych, miał Mirabeau do zwalczania u większości członków Konstytuanty zasadniczą niechęć do stałego uczestniczenia ministrów w posiedzeniach Konstytuanty. Wypływała ona z dwóch wspomnianych poglądów o stosunku władzy wykonawczej do prawodawczej: wiary w zbawienność zasady podziału władz i w nieuchronną wrogość egzekutywy do legislatywy. Uczestniczenie ministrów w posiedzeniach Konstytuanty wydawało się posłom jaskrawym naruszeniem zasady podziału władz, pomieszaniem jakimś niesamowitem dwóch władz, które powinny funkcjonować zupełnie oddzielnie od siebie, możliwie ze sobą się nie stykając. Dowód, jak szematycznie i dosłownie była ta zasada za Mablym pojmowana. Z drugiej strony obawiano się, że ministrowie, przebywając stale w łonie Konstytuanty, będą, idąc za swoją »przyrodzoną« wrogością względem niej, działali intrygująco i deprawująco, będąc całym swym autorytetem »ministerjalnym« wpływali na tok obrad Zgromadzenia, tego Zgromadzenia, które przedewszystkiem z natury rzeczy ich powinno się wystrzegać. Mając do czynienia z takimi uprzedzeniami, Mirabeau w mowie swojej, uzasadniającej jego wnioski, mniej starał się o zwalczanie ich bezpośrednio, co o wykazanie dobrych stron udziału ministrów w obradach ciała prawodawczego. Zwraca uwagę na przykład Anglii i wykazuje, co tam oznacza współdziałanie ministrów z parlamentem. »Naród uważa ich obecność (ministrów w parlamencie) nie tylko jako absolutnie potrzebną, ale jako jeden ze swoich wielkich przywilejów. Wykonuje w ten sposób nad wszelkimi aktami władzy wykonawczej kontrolę ważniejszą, niż jakikolwiek inny rodzaj odpowiedzialności. Każdy członek Zgromadzenia może się do nich zwracać z zapytaniem. Minister nie może się uchylić od odpowiedzi. Kolejno mówi się do niego; każde zapytanie jest oficjalne i ma całe Zgromadzenie za świadka. Wymigiwania się, niedopowiedzenia są natychmiast sądzone przez wielką liczbę ludzi, którzy mają prawo prowokowania odpowiedzi dokładniejszych; a jeśli minister wymija się z prawdą, nie może się uchronić przed wytknięciem mu tych właśnie słów, których użył w swoich odpowiedziach«. Później wykazuje Mirabeau konieczność dla ciała prawodawczego ciągłego

informowania się u organów władzy wykonawczej i zapytuje »Czy będzie się ich pytać drogą dekretu Zgromadzenia? Ileż wówczas naraża się na powolności, na zwłoki, na odpowiedzi wymijające i niejasne, na konieczność ponawiania dekretów«. I Mirabeau rozprawia się z zarzutem, jakoby obecność ministrów ułatwiała im ich walkę z Konstytuantą. Wręcz przeciwnie. Jakże, zapytuje, może minister zwalczać Zgromadzenie jawnie w obecności wszystkich członków Konstytuanty. Wpływ ministrów polega albo na ich »talentach i cnotach«, a w takim razie nie jest szkodliwym, albo na »tajnych zabiegach, uwodzeniach, korupcjach« a w takim razie może być w czyn wprowadzony tylko poza Zgromadzeniem, nigdy na jego posiedzeniach. Wreszcie zwraca uwagę Mirabeau, że w razie przyjęcia jego wniosków łatwiej będzie uniknąć konfliktów między władzą wykonawczą, a prawodawczą. Taktyka Mirabeau jest dwulicowa w tej mowie. Z jednej strony rozwiewa on obawy lewicy co do zgubnego wpływu ewentualnego uczestniczenia ministrów w posiedzeniach Konstytuanty. Z drugiej strony nie stawia kropki nad i, nie wyciąga wszystkich wniosków, jakie wypływają z jego propozycji, nie przedstawia całkowitego programu rządu parlamentarnego, które byłyby logiczną konsekwencją takiej kontroli ciała prawodawczego nad ministrami, jaką on odmalowuje<sup>1</sup>. Nie robi tego, raz aby nie wysuwać zanadto swojej osoby, któraby w pierwszym rządzie w rachubę wchodziła, powtóre, aby nie zrażać sobie prawicy, którejby podporządkowanie ministrów pod Konstytuantę, uczynienie ich od niej formalnie zawisłymi, wydało się zgubnym umniejszeniem autorytetu króla. Ewentualności, że taki rząd przez Konstytuantę wyłoniony, mógłby być z jednej strony jej faktycznym przywódcą, z drugiej strony niezawisłym od króla, jak się to rzecz ma przy rządach parlamentarnych, tej ewentualności, którą Mirabeau miał z pewnością na myśli, tembardziej wysunąć nie mógł, że uciekłyby od niej z przerażeniem obie strony Zgromadzenia narodowego. Jedna jest rzecz w każdym razie pozytywna w przemówieniu Mirabeau: jasne sformułowanie prawa interpelacji i jej stron dodatnich. Kwestję podziału władz przezornie Mirabeau ominął.

---

<sup>1</sup> Twierdzenie Saignaca, jakoby Mirabeau przedstawił plan rządów parlamentarnych, zdaje się nam być przesadzone. Z przytoczonych cytatów wynika, ile było w mowie Mirabeau niedopowiedzianego.



W dyskusji za wnioskiem Mirabeau wypowiedzieli się monarchiści. Clermont-Tonnere postawił nawet kwestję wyraźniej od samego wnioskodawcy. »Nieraz« powiada »jęczeliśmy z powodu ministrów nieudolnych, a despotyzm ministrów nieudolnych jest nieszczęściem najbardziej upokarzającym dla ludzi wolnych; lecz dopuszczeni pomiędzy was; w cztery dni nie będziecie mieć ministra, albo nie będzie nieudolnym«. Było to dopowiedzenie tego, czego nie dopowiedział Mirabeau, było to jasne sformułowanie istoty rządów parlamentarnych. Clermont Tonnere, tak stawiając kwestję, nie był szczerym, liczył przeciwnie, że autorytet ministrów, zależnych od monarchy, zagóruje nad Konstytuantą, zależność ich od Zgromadzenia narodowego wcale nie leżała w ich zamiarach, podnosząc ją, chciał dla wniosku Mirabeau zyskać lewicę i rozprószyć jej uprzedzenia. Niemniej utrafił w sedno rzeczy.

Przeciwko wnioskowi przemawiała prawica (Montlosier) z nienawiści i obawy przed Mirabeau. Po części z tych samych powodów, ale także i ze względów zasadniczych, opowiedziała się przeciw niemu lewica. Lanjuinais wysuwa wielki szkopuł teoretyczny, zasadę podziału władz. Rolę miał łatwą, aby udowodnić, że wniosek Mirabeau jest z tą zasadą sprzeczny. Blin wykazuje, że w Anglii obecność ministrów w parlamencie, nietylko nie pociąga za sobą jakichś skutków dodatnich, ale wręcz przeciwnie jest powodem ciągłego pogwałcenia wolności i zwichnięcia obrad parlamentu i znowu miał rolę łatwą, wobec notorycznego faktu panującej tam od czasów Walpole'a korupcji, wobec niedawnych osobistych a nieudolnych rządów króla, krytych przez lorda Northa. W tym kierunku szła argumentacja przeciwników Mirabeau.

Poczuł on, że przegrał sprawę. Jest pewne fatum w tem, że rzecznikiem rządów parlamentarnych w Konstytucji był człowiek, który mimo wszystkich swoich talentów i całej swojej wymowy, musiał narazić na szwank każdą sprawę, której bronił, przez nieufność, jaką żywili wszyscy do jego charakteru. W mowie, którą wygłosił dla zakończenia dyskusji, powtórzył jeszcze raz wszystkie swoje argumenty za dopuszczeniem posłów na posiedzenia Konstytuanty. Akcentuje tylko silniej konieczność harmonji między organami władzy prawodawczej i wykonawczej. Był jednym z nielicznych, którzy rozumieli, że wrogi stosunek tych dwóch władz nie jest tak naturalny i konieczny, jak się to wydawało większości posłów. »Czyż Zgromadzenie narodowe« pyta on »i mi-

nisterjum muszą być tak rozdzielone, tak przeciwstawione jedno drugiemu, że trzeba usunąć wszelkie sposoby, któreby mogły wprowadzić więcej zrozumienia, więcej zaufania, więcej jedności w zamiarach i poczynaniach«. Mirabeau czując swoją przegraną zakończył mowę ironicznym wnioskiem, aby wykluczyć z stanowisk ministerjalnych tylko jego samego.

Powzięta uchwała brzmiała jak następuje: »Żaden członek Zgromadzenia narodowego nie będzie odtąd mógł wejść do ministerjum w ciągu trwania obecnej sesji«. Była to na całej linii przegrana Mirabeau. Powtórzmy jeszcze raz, o co mu chodziło: najpierw o to, aby z pośród członków Konstytuanty dobierano ministrów, powtórnie aby ministrowie mogli uczestniczyć w jej posiedzeniach. Pierwszego z postulatów, jak zaznaczyliśmy, poruszać nie potrzebował, drugi szedł przeciwko dotychczas praktykowanemu zwyczajowi, dlatego Mirabeau postawił swój wniosek. Sytuacja jego przeciwników była odwrotna: nie potrzebowali specjalnie sformułować zakazu bywania ministrów na posiedzeniach Konstytuanty, skoro to już faktycznie obowiązywało. Natomiast jeśli, tak dla zamknięcia ostatecznego Mirabeau drogi do władzy, jak i ze względów zasadniczych, pragnęli zapobiec nominowaniu ministrów ze swego łona, to tu konieczność sformułowania nasawała się, wobec praktyki odwrotnej. Stąd wspomniana uchwała, która uczyniła położenie członków Konstytuanty, aspirujących do stanowisk ministerjalnych, beznadziejnym. Przedtem ministrami zostać mogli, wyrzekając się wykonywania swoich funkcji poselskich, po tej uchwale droga do władzy była im ostatecznie zamkniętą. — Słowo »odtąd« w uchwale oznaczało, że nie miała ona działać wstecz, że Konstytuanta nie chciała zmuszać tych swoich członków, którzy poprzednio ministrami zostali, do podania się do dymisji.

W ten sposób zostały pogrzebane rządy parlamentarne na czas trwania Konstytuanty i stworzony został precedens, który miał zaciążyć i nad konstytucją 1791 r. Stan rzeczy, wytworzony po 14. lipca został usankcjonowany, a nawet pogorszył się znacznie. Mamy obecnie rząd formalnie od Konstytuanty niezawisły, od niej hermetycznie oddzielony, przy ciągle trwającym stanie faktycznym, że się bez jej poparcia obejść nie może, że każdej chwili może być przez nią do dymisji zmuszony.

W uchwale z 7. listopada było jedno niedomówienie. Nie

było jasno powiedziane, że członek Zgromadzenia, o ile zrzeknie się swego mandatu, a więc członkiem być przestanie, również nie będzie mógł być ministrem. Widocznem jest, że tego sposobu omińnięcia dekretu z 7. listopada chwycić się chciano. Z mowy księcia de la Roche-Foucaud<sup>1</sup> widać nawet, że chciano pójść dalej, że usiłowano zmienić ten dekret w ten sposób, aby poseł na wzór zwyczaju angielskiego, otrzymawszy jakieś stanowisko rządowe, musiał wprawdzie mandat złożyć, ale mógł poddać się ponownemu wyborowi, i o ile zostanie wybrany, mógł mandat zatrzymać. Usiłowania te spaliły na panewce i doprowadziły tylko do uchwalenia nowego dekretu, w którym powiedziane jest, że Zgromadzenie narodowe zgodnie z duchem swego dekretu z 7. listopada, oświadcza, że żaden członek obecnego Zgromadzenia narodowego, nie będzie mógł przyjąć od rządu w czasie trwania tej sesji, żadnego stanowiska, pensji, wynagrodzeń, zajęć, nawet udzielając »swoją dymisję«. Nie tylko więc nie zostawiono żadnej furtki dla obejścia dekretu z 7. listopada, ale rozszerzono go na wszelkie wogóle urzędy.

Przez pierwsze trzy kwartały 1790 r. skład rządu pozostał niezmieniony, i niezmienionem też ustosunkowanie się Konstytuanty do ministrów. Mimo ciągłych krytyk, mimo tonu używanego wobec ministrów, obowiązkowo wrogiego, nie miało Zgromadzenie narodowe sposobności wykazać swojej siły. W sierpniu jednak 1790 r. stosunki zaogniły się na tyle, że zaufanie do ministrów, w pierwszym rządzie do Neckera, którego kwalifikacje finansowe zawiodły na całej linii, było tak zachwiane, że zaczęło się to przejawiać w formach równających się votum nieufności. Tak 17. sierpnia 1790 r.<sup>2</sup> Konstytuanta uchwaliła przejść do porządku dziennego nad memorjałem w sprawie pensji, przesłanym przez Neckera. Takie zignorowanie jego propozycji, równało się naganie ministra. I pokazała się cała dwuznaczność położenia. Konstytuanta straciła do ministra zaufanie, życzyła sobie jego dymisji i znalazła sposób, aby mu to wyrazić swoją uchwałą. W systemie rządów parlamentarnych natychmiastowa dymisja ministra byłaby skutkiem takiej uchwały. Ale w myśl zasad przyjętych przez tę właśnie Konstytuante, minister nie potrzebował zwracać uwagi na takie lub inne

<sup>1</sup> M. III. str. 35, 16 styczeń 1790.

<sup>2</sup> M. V. str. 416.

stanowisko wobec niego Zgromadzenia narodowego, jak długo miał zaufanie króla. W tej sytuacji Necker pewien czas pozostał na urzędzie, poczem przekonawszy się, że wbrew woli większości Konstytuanty rządzić nie może, podał się do dymisji. Było to jaskrawą ilustracją dysproporcji między stanem formalnym a faktycznym, między teorią a praktyką, jaki cechuje stosunek Konstytuanty do rządu.

Sprawa tego stosunku weszła na porządek dzienny na posiedzeniach 8 i 10 października 1790 r.<sup>1</sup> Pod pretekstem rozruchów w Brest, Menou, referent połączonych komitetów dyplomatycznego, kolonialnego, wojskowego i marynarki, na zakończenie swego sprawozdania, malującego niedołężność administracji prowincjonalnej postawił wniosek: »Zgromadzenie narodowe... rozpatrując położenie obecne państwa i rozpoznając, że nieufność ludów wobec ministrów powoduje brak siły rządu, uchwała, żeby jego prezydent udał się do króla, aby przedstawić Jego królewskiej mości, że nieufność, jaką ludy powzięły wobec obecnych ministrów, jest powodem jaknajwiększych przeszkód w przywróceniu porządku publicznego, w wykonywaniu praw i w dokończeniu konstytucji«. Jest to brutalnie ostre wyrażenie braku zaufania, ale jak sofistycznie sformułowane! Nie ma tu domagania się dymisji ministrów, a tylko »zwrócenie królowi uwagi na ich szkodliwość«. Nie Konstytuanta wyraża im nieufność, ale »ludy«, których uczuć jest ona tylko wyrazicielką. Wszystko to miało ratować pozory niemieszania się Konstytuanty w sprawę obsadzenia stanowisk ministerjalnych.

Dyskusja, jaka się wywiązała, jeszcze raz zilustrowała poglądy Zgromadzenia narodowego w tej kwestji, splot trudności i sprzeczności, w jaki samo się uwikłało. Monarchiści oczywiście wnioskowi się sprzeciwili, Cazales po namiętym ataku na ministrów tak mówi dalej: »Uważałem za stosowne ze szczerością, właściwą memu charakterowi, wyrazić moją opinię o ministrach obecnych i przeszłych przed zwalczaniem komitetu. Będę go zwalczał mimo mojej pogardy dla tych ministrów, ponieważ narusza on zasadnicze podstawy monarchji. W państwie są dwie władze: prawodawcza i wykonawcza. Na ich zupełnej niezawisłości spoczywa wolność publiczna. Gdyby ciało prawodawcze uzurpowało władzę nominowania mini-

---

<sup>1</sup> M. IV. 151 ss. i M. VI. 166 ss.

strów, władza wykonawcza byłaby poogwałconą, obie władze skumulowane w jednym ręku i jęczelibyśmy pod nie dającym się ścierpieć despotyzmem«. Wierny uczeń Monteskiusza dał tutaj raz jeszcze, zawsze przy takiej sposobności używaną, charakterystykę podziału władz i udowodnienie, jak ta zasada jest naruszoną przez ingerencję organów ustawodawczych w nominację ministrów. Następnie Cazales rozsuwa sofistyczne zasłony wniosku Menou, wykazuje, że przemawianie imieniem ludu równa się nakazywaniu królowi przez Konstytuante udzielenia ministrom dymisji, dowodzi zupełnie logicznie i w przeczuciu niejako, czem są rządy parlamentarne, że »gdyby Zgromadzenie przez swój wpływ wykluczało z rady królewskiej ludzi powołanych tam przez zaufanie monarchy, niedługo doszłoby do tego, żeby ich nominowało, i popadlibyśmy w najbardziej potworną z tyranji«. Rzecz najbardziej charakterystyczna dla pojmowania ówczesnego ustroju Anglii. Cazales powołując się na przykład Anglii, oświadcza, że niema przykładu w historii, aby minister był tam odwołany na życzenie parlamentu<sup>1</sup>. Jest to jeszcze jeden dowód, że ustrój Anglii, taki jaki był współcześnie z wybuchem rewolucji francuskiej, i tak jak się on przedstawiał posłom Konstytuanty, nie mógł posłużyć za wzór dostateczny dla utworzenia rządów parlamentarnych. — Cazales kończy, że jest tylko jeden sposób wpływania na obsadzenie stanowisk ministerjalnych, to postawienie ministrów w stan oskarżenia, o ile jest po temu podstawa prawna. Uznaje więc tylko odpowiedzialność prawną ministrów, odpowiedzialność polityczną uważa za szkodliwą i nielegalną. — W tym duchu przemawiali i inni monarchiści, w pierwszym rządzie Clermont-Tonnere i Malouet. Ten ostatni postawił wniosek, w którym podkreślana jest odpowiedzialność ministrów za ich niedbałość w tłumieniu rozruchów. Wniosek ten, zbyteczny z punktu widzenia prawnego, bo przecież ministrowie byli już odpowiedzialnymi na podstawie obowiązujących dekretów, postawiony był, dla zapobieżenia uchwaleniu wniosku Menou, trzymał się w ramach zasady podziału władz i tylko prawnej odpowiedzialności ministrów, ale zawierał domniemaną dla nich naganę, bo

---

<sup>1</sup> Charakterystycznym tutaj jest, że Cazales mógł zaryzykować takie twierdzenie i że nikt mu nie zaprzeczył, jakkolwiek wypadki ustępowania ministrów w Anglii w wieku XVIII, na skutek votum nieufności parlamentu, miawały miejsce. Wiedzieć o tem musieli posłowie tacy jak Mounier, lub Lally-Tollendał.

przecież nikt nie mógł inaczej zrozumieć takiego przypomnienia ministrom odpowiedzialności za »niedbałość« jak tylko jako wytknięcie im tej właśnie niedbałości.

Słabą była pozycja zwolenników wniosku Menou. Człowiek, który tak trafnie umiał w debacie lipcowej wytknąć niedorzeczności dosłownego pojmowania zasady podziału władz, Mirabeau, milczał będąc przez dwór przekupiony. Nie próbował jej atakować Barnave, którego mowę uznać trzeba za najcharakterystyczniejszą dla zwolenników zmuszenia ministrów do ustąpienia. Dowodził on niewystarczalności odpowiedzialności prawnej ministrów. Wykazuje, że może ona okazać się skuteczną, tylko o tyle, o ile minister popełni konkretny występki, przewidziany prawem karnym, nawet zaś jeśli taki występki jest popełniony, to o tyle, o ile są wystarczające dowody dla skazania go, i że w każdym razie, trzeba dłuższego przeciągu czasu, »aby oskarżenie usprawiedliwione zmusiło ich do ustąpienia«. »Trzebaby« powiada Barnave »dopuścić do zguby sprawy publicznej, zanim by się sformułowało przeciw nim ogólną nieufność«.

Tym razem zwyciężyła obawa Konstytuanty przed naruszeniem zasady podziału władz. Wniosek Menou został odrzucony. Ale z dyskusji wynikało, że nikt zaufania do ministrów nie miał, że nie znalazł się ani jeden poseł, któryby ich bronił, a przeciwnie wszyscy życzyli sobie ich ustąpienia i uważali je za pożądane, a nawet za konieczne. Odrzucenie więc wniosku Menou nastąpiło nie z powodu życzliwości dla ministrów, ale jedynie i wyłącznie z powodów zasadniczych: szacunku dla niezawisłości władzy wykonawczej, poczucia, że jakiegokolwiek danie do poznania, drogą formalnej uchwały, takiego lub innego życzenia co do obsadzenia stanowisk ministerjalnych, byłoby tej niezawisłości naruszeniem. Mimo to powzięła Konstytuanta uchwałę, którą dawała poznać, jak małe miała zaufanie do większości ministrów.

Sytuacja była mianowicie taka, że z pośród ministrów, jeden Montmorin, dzierżący tekę ministra spraw zagranicznych, posiadał zaufanie większości Zgromadzenia. Wobec przebiegu dyskusji, w której wszyscy potępiali ministrów, nie wymieniając ich imiennie, tak, że mogło się wydawać, iż te ataki dotyczą także i Montmorina, zwolennikom jego wydało się wskazanem przez specjalną uchwałę zaznaczyć, że wszystkie te ataki jego nie dotyczą. Z tego powodu Chapelier postawił wniosek następujący: »Zgromadzenie

narodowe oświadcza, że pan Montmorin nie stracił zaufania publicznego, od chwili, w której otrzymał jego oznaki«. Wniosek ten uchwalono. Było to nielogicznością, bo, jeśli Zgromadzenie narodowe stanęło na stanowisku, że nie ma prawa wyrażać ministrom swojej nieufności, równie dobrze powinno było uznać, że nie ma prawa wyrażać ministrom swego zaufania. Jeśli pierwsze zmuszało króla do udzielenia ministrom dymisji, to drugie zmuszało go do zatrzymania ministra w urzędzie<sup>1</sup>. Poza tą »teoretyczną« stroną tej uchwały, była ona w danym momencie i czemś więcej. Uchwale nie jej po takiej dyskusji, jaka miała miejsce, wyrażenie w tych warunkach specjalnie jednemu ministrowi zaufania, nie mogło być inaczej interpretowane, jak pośrednie zdeklarowanie braku tegoż zaufania dla reszty ministrów.

Sytuacja była teraz bardziej jeszcze niejasną, niż przed dymisją Neckera. Wówczas powzięła Konstytuanta uchwałę, odrzucając propozycję naczelnego kontrolera finansów, którą trzeba interpretować, jako votum nieufności. Teraz, jeśli pominiemy pośrednie wnioski, jakie można wyciągnąć z uchwały powziętej za Montmorinem, żadnej wyraźnej uchwały nie było, przeciwnie było jasne stanowisko Konstytuanty, że dymisję ministrom może udzielić tylko król, że Zgromadzenie narodowe niema prawa w jakikolwiek sposób wyrazić swego życzenia w tej mierze. Z drugiej jednak strony było faktem notorycznie znanym, że ogromna większość Konstytuanty jest ministrom wroga. W tem położeniu groziło niebezpieczeństwo, że tego, co ze skrupułów legalnych nie zrobiła Konstytuanta, że to zrobi lud paryski, że on wyrze presję w kierunku udzielenia dymisji ministrom. Groźba tego jest wyraźną już w przemówieniu Lametha z 21. października<sup>2</sup>: »Władza wykonawcza« powiada »nie daje znaku życia. Skoro Zgromadzenie uważało za niemożliwe oświadczyć, że ministrowie stracili zaufanie publiczne, trzeba będzie się zająć tem, aby przekonać najbardziej powątpiewających, że go nie mają, że na niego nie zasługują«.

Ministrowie czuli fałszywość i słabość swego położenia. W gruncie rzeczy zdawali sobie sprawę ze stanu faktycznego polegającego na tem, że wszystko jedno jakie jest stanowisko for-

<sup>1</sup> Tak się ma rzecz z punktu widzenia formalnego. W danym wypadku Ludwik XVI. nie zamierzał bynajmniej Montmorinowi udzielić dymisji, do którego miał zaufanie.

<sup>2</sup> M. VI. 177.

malne Konstytuanty, bez jej poparcia przy władzy pozostać nie mogą. Tegoż właśnie dnia, w którym Lameth mówił, że »władza wykonawcza nie daje znaku życia« wystosowali do króla list z pośrednią prośbą o dymisję<sup>1</sup>. »Uważamy za obowiązek« piszą w nim między innymi »prosić Waszą Królewską Mość o rozważenie, czy nie odpowiada interesom tak jego, jak sprawy publicznej, powołanie innych ministrów. — Mamy powody sądzić, wobec tego co miało miejsce w Zgromadzeniu narodowym, że nie mamy zaufania wielkiej liczby jego członków; i jakkolwiek w poczuciu sprawiedliwości odrzuciło ono dekret, który mu proponowano, jakkolwiek ogólnikowość i zaciętość zarzutów wykazują tylko chęć zwalania na nas odpowiedzialności za nieszczęścia publiczne, jakkolwiek byłoby nam łatwo wykazać nienagannność naszego postępowania, tak w jego całości, jak i w szczegółach — to jednak może wyniknąć z gwałtowności, jaką usiłuje się wzbudzić przeciwko nam, wrażenie niepomysłne dla dobra waszej służby...« Nie było to więc formalna prośba o dymisję, ale oddanie decyzji w ręce króla. Król odpowiedział, że każdemu z ministrów zosobna da znać o swojej decyzji.

Ministrowie przypuszczali, że wyratują się z tej sytuacji, poświęcając jednego z pośród siebie. Tym kozłem ofiarnym był minister marynarki La Luzerne, wskazany do tej smutnej roli przez to, że rozruchy floty w Brest były pretekstem całej dyskusji nad ministrami. Jemu jednemu król udzielił dymisji<sup>2</sup>.

Wówczas wystąpił na arenę lud Paryża<sup>3</sup>. Mieliśmy sposobność już wspominać o tej deputacji z 10. listopada 48 sekcji Paryża, której formalnie przewodniczył mer Bailly, a faktycznie Danton. Jego przemówienie było niedwuznaczne: »Zgromadzenie narodowe« mówił »uważało za stosowne nie wziąć pod uwagę propozycji, jakie mu uczyniono, aby oświadczyć królowi, że ministrowie stracili zaufanie publiczne. — Zgromadzenie narodowe, przyjaciele wolności, Francja cała była mimo to przekonana, że ministrowie nie posuną się w swym bezwstydzie aż tak daleko, aby tryumfować z dekretu negatywnego. Francja cała była pewna, że dadzą dymisję, której zawsze Zgromadzenie narodowe będzie miało prawo się domagać, skoro to uzna za stosowne«. I wśród żądań posta-

<sup>1</sup> M. VI. 206.

<sup>2</sup> M. VI. 222.

<sup>3</sup> M. VI. 344 i Madelin: Danton.



wionych domaga się Danton, aby Konstytuanta, anulując swoje poprzednie postanowienia, jednak wydała dekret, wzywający monarchę do udzielenia ministrom dymisji.

Wystąpienie Dantona odniosło skutek. Natychmiast podał się do dymisji minister wojny La Tour-du-Pin. Garde des sceaux, arcybiskup Bordeaux, Champion de Cicé<sup>1</sup>, wystosował najpierw list do Konstytuanty protestujący przeciw postawionym mu zarzutom<sup>2</sup>, poczem również widział się zmuszonym podać się do dymisji<sup>3</sup>. Reszta ministrów, oprócz Montmorin'a ustąpiła również w ciągu najbliższego miesiąca<sup>4</sup>.

Przebieg tego kryzysu musiał otworzyć oczy rozsądniejszym członkom Konstytuanty na szkodliwość dotychczasowych stosunków. Przypomnijmy poszczególne etapy tego przesilenia. Konstytuanta chce usunąć ministrów. Wyrażnego dekretu nie uchwała, uważając to za wkroczenie władzy prawodawczej w atrybucje władzy wykonawczej. Ministrowie nie ustępują, prócz jednego, i mają po temu formalnie prawo. Wówczas występuje lud paryski i do ustąpienia ich zmusza. Zajęcie więc doktrynerskiego stanowiska przez Konstytuantę, jej zabobonny szacunek przed zasadą podziału władz, doprowadzał do anarchji. Jeśliby tę anarchję w jakąś formę prawną ująć miano, to chyba w postaci bezpośredniego udziału ludu w rządach, w myśl zasad Russa, a z pogwałceniem zasady reprezentacji, i to udziału nie w prawodawstwie, lecz w obsadzeniu stanowisk ministerjalnych. Było to wpadającym w oczy absurdem. Ten stan rzeczy wywołał refleksje, które się uwidoczniły w uchwaleniu odnośnych artykułów konstytucyjnych. — Zanim jednak przejdziemy do omówienia tych artykułów, winniśmy przedstawić formy zewnętrzne, w jakie ubrany został stosunek Konstytuanty do rządu. Były one odpowiednikiem powyżej przedstawionego politycznego ukształtowania się tego stosunku. Oto jak one się przedstawiają w ogólnych zarysach:

1) Ministrowie, jak wiadomo, nie bywają na posiedzeniach Konstytuanty. Przybywają do Zgromadzenia narodowego tylko wyjątkowo, jeśli mają do złożenia jakiegoś szczególnie ważne oświadcze-

<sup>1</sup> M. VI. 346.

<sup>2</sup> M. VI. 665.

<sup>3</sup> M. VI. 441 z listopada.

<sup>4</sup> Minister finansów, Lambert 14 grudnia 1790 (M. VI. 552). Minister spraw wewnętrznych Guingard 23. grudnia 1790 r. M. VI. str. 722.

nie, lub gdy uchwałą Konstytuanty są wezwani, aby dać osobiście wyjaśnienia w jakiejś konkretnej sprawie. W takim razie mówią, co mają do powiedzenia, i natychmiast opuszczają salę. W żadnym wypadku nie asystują przy obradach. Normalną zaś formą porozumiewania się ministrów z Zgromadzeniem jest forma listowna. Co drugie nieomal posiedzenie otrzymuje Konstytuanta na ręce swego prezydenta listy od ministrów. Przestrzega ona drażliwie, aby postać zewnętrzna tej korespondencji odpowiadała jej godności. Dwukrotnie zwróciła ministrowi list, przysłany jako nota, i nie zapieczętowany, zwracając uwagę na niewłaściwość takiego postępowania<sup>1</sup>.

2) W podobny sposób jak komunikowanie się Konstytuanty, jako całości z ministrami, odbywało się komunikowanie się jej komitetów. I tu forma listowna była regułą. Listy komitetów do ministrów bywały podpisywane przez wszystkich jego członków.

3) W wyjątkowych wypadkach uciekała się Konstytuanta do innych form porozumiewania się z ministrami. Wybierano mianowicie specjalnych komisarzy dla odbycia konferencji z ministrem w pewnej konkretnej sprawie. Tak np. 5. grudnia 1789 wybrano komisarzy dla porozumienia się z Neckerem co do jego planów finansowych i uzgodnienia ich z propozycjami członków Konstytuanty<sup>2</sup>.

4) W tych warunkach zwrócenie się do ministrów z żądaniem wyjaśnień, to co nazywamy dziś interpretacją, możliwe było tylko pod postacią uchwały Konstytuanty. Oto przykład takiej uchwały: Dekret w sprawie bezrobocia z dn. 16 grudnia 1790 kończy się w sposób następujący: »Minister przedstawi Zgromadzeniu rezultat badań (w tej sprawie) ze swojemi uwagami i poglądami, aby umożliwić Zgromadzeniu powzięcie uchwały nad całością zagadnienia etc.«<sup>3</sup>.

5) Komunikowanie się Konstytuanty z organami władzy wykonawczej nie ograniczało się do stosunków z ministrami. Często było również komunikowanie się Zgromadzenia narodowego bezpośrednio z piastunem tej władzy królem. Najpierw król w szczególnie ważnych okolicznościach zjawiał się osobiście w Konstytu-

<sup>1</sup> 22. marzec 1790 M. III. 675 i 12. kwiecień 1791 M. VIII. 121.

<sup>2</sup> M. II. 310 ss. i II. 438.

<sup>3</sup> M. VI. 653.

tuancie i składał oświadczenia. Jasna rzecz, że żadne obrady nie odbywały się przez czas bytności monarchy. Bywało również, że król wystosowywał listy do Konstytuanty (najczęściej zawiadamiając o nominacji ministrów, lub w sprawach osobistych np. jakie domeny królewskie rezerwuje dla swojego osobistego użytku)<sup>1</sup>. Najczęstsza jednak forma komunikowania się Konstytuanty z królem, to udawanie się jej prezydenta na audjencję do monarchy. Miał on wstęp wolny każdej chwili do króla bez pośrednictwa ministrów<sup>2</sup>. W szczególności zanosił on do króla ważniejsze dekrety Konstytuanty z prośbą o udzielenie sankcji. Mnóstwo tych dekretów kończy się następującym ustępem: »Prezydent uda się do króla, aby go prosić...« o wydanie takiego, lub innego rozkazu, takiego lub innego zarządzenia. W wypadkach szczególnie ważnych, Zgromadzenie delegowało do króla mniejsze lub większe delegacje z prezydentem na czele.

Wszystko to było logiczną konsekwencją takiego postawienia stosunku Konstytuanty do rządu, jakie nastąpiło jeszcze z racji odrzucenia wniosku Mirabeau o możliwości nominowania z pośród członków Zgromadzenia narodowego ministrów. W formach, jakie ten stosunek przybrał, widzimy konsekwentne przeprowadzenie zasady podziału władz. Zostały one ułożone w ten sposób, aby w każdym wypadku wyraźnie było zaznaczone, że obie te władze są od siebie niezależne i funkcjonują oddzielnie, aby liczbę koniecznych ze sobą zetknięć zredukować do minimum. Jak to utrudniało harmonję między organami władzy wykonawczej i prawodawczej, to trafnie przepowiedział Mirabeau i to wykazały całe dzieje Konstytuanty. Powstać musi pytanie, w jaki sposób wogóle był stan taki możliwy, w jaki sposób machina państwowa nie stanęła, działalność twórcza Konstytuanty nie urwała się, a przeciwnie niezmiernie była bogatą i wszechstronną. Byłoby to nieuchronnem, gdyby Konstytuanta stale i na wszelkich polach tak konsekwentnie przestrzegała zasady podziału władz, jak co do nominowania ministrów i co do form zewnętrznych stosunku z rządem. Takiego przestrzegania rezultatem musiałaby być tak ciągła rozbieżność między Zgromadzeniem narodowym, a królem i ministrami, już nie tylko polityczna, jak to miało

<sup>1</sup> 27. aout 1790 M. I. 502.

<sup>2</sup> Od 6. sierpnia 1789 M. I. 296.

miejsce, ale wprost codzienna, w każdej poszczególniej sprawie, że zupełny chaos byłby wynikiem tego. Tak jednak stać się nie miało. Ciągłe rozbieżności miały oczywiście miejsce, ale nie przybrały one katastroficznych rozmiarów, aż do ucieczki króla do Varennes (a więc do momentu, pośrednio chyba tylko wypływającego, z istniejącego systemu prawnego stosunków organów władzy ustawodawczej z organami władzy wykonawczej), mimo stałych starć, aparat państwowy funkcjonował i mimo wrzenia rewolucyjnego od nowa się organizował. Czemu to przypisać? Przypomnijmy sobie wspomnianą różnicę między stanem faktycznym, a formalnym, między z jednej strony siłą, jaką Konstytuanta posiadała, zmuszenia do kapitulacji każdego ministra, siłą, której niebezpieczną podporą była większość ludu francuskiego, w pierwszym rządzie ludu paryskiego, a teoretycznym postulatem tej Konstytuanty zupełnej niezawisłości jednej władzy od drugiej. Siły tej używała Konstytuanta nietylko, aby zgodnie z swojemi założeniami, możliwie wyeliminować jakikolwiek wpływ rządu na ustawodawstwo. Zważawszy się użyć tej siły dla wpływu na nominację ministrów, nie powstrzymało się Zgromadzenie narodowe przed użyciem jej na każdym kroku, gdy chodziło o taką lub inną sprawę, wchodzącą w atrybucje władzy wykonawczej. Poprostu czy to ponad głowami ministrów, czy to wywierając na nich presję, cały szereg spraw, szczególnie ważnych, czy to ze względu na organizujący się nowy ustrój Francji, czy to ze względu na wypadki bieżące, załatwiała Konstytuanta samodzielnie, czy to bezpośrednio daną sprawę regulując, czy to dając wyraźne wskazówki dla władzy wykonawczej, których ona słuchać musiała, czy to rozciągając daleko idącą kontrolę. Czyniła to mało się troszcząc o ciągłe, codzienne, systematyczne naruszanie zasady podziału władz, tak przez siebie uroczyście głoszonej i tak przestrzeganej, o ile chodzi o zasadniczą sprawę nominowania ministrów, lub o formy zewnętrzne. Ale dzięki temu aparat państwowy funkcjonował, niebezpieczeństwu zbytnej rozbieżności między ustawodawstwem, a jego wprowadzeniem w życie i jego przestrzeganiem w praktyce do pewnego przynajmniej stopnia zapobieżono. — Nie leży w ramach tej pracy danie dokładnego obrazu tych ingerencyj Konstytuanty w dziedzinę władzy wykonawczej. Musimy poprzestać na wymenieniu najważniejszych objawów tego rozszerzenia atrybucji Zgromadzenia narodowego. Jako ogólną charakterystykę da się tu podnieść, że-

Konstytuanta w pierwszym rządzie atrybucje swoje rozszerzała tam, gdzie w grę wchodziło wprowadzenie w życie uchwalonych przez nią ustaw. Ponieważ zaś cały ustrój Francji został przez nią przeistoczony, przeto trudno sobie wyobrazić działu administracji państwowej, w któryby z tego tytułu nie miała się wmieszać. Punkt ciężkości tej strony działalności Konstytuanty przeniósł się z plenum Zgromadzenia do jego komitetów. Łączyły się one nieraz, jeśli dana sprawa podpadała pod kompetencje paru komitetów naraz. Rola spełniana przez komitety była w tym zakresie tak znaczna, że ściągały one na siebie ostre zarzuty z powodu załatwiania spraw z pominięciem plenum Konstytuanty, i zapominaniu swego zadania czysto przygotowawczego<sup>1</sup>.

Po raz pierwszy została zmuszona Konstytuanta wkroczyć w dziedzinę władzy wykonawczej w chwili rozruchów, jakie ogarnęły całą Francję po 14. lipca 1789. Zrazu poprzestaje Zgromadzenie na uchwaleniu dość ogólnikowej deklaracji. Wniosek Mirabeau, aby wmieszać się czynnie w rządy Paryża przez wysłanie po jednym delegacie do każdego z paryskich dystryktów nie zyskuje większości. Jeszcze waha się Konstytuanta przekroczyć barjerę dzielącą ją od wykonywania atrybucji władzy wykonawczej. Ale już 28. lipca Volney zgłasza wniosek, aby ustanowić komitet »dla spraw policji i administracji«. Po dyskusji, w której wytykano, że będzie to wkroczeniem w dziedzinę władzy wykonawczej, uchwalono ustanowić komitet »raportów, do którego będą odsyłane wszystkie memorjały, skargi i adresy«<sup>2</sup>. Z całą więc świadomością, że w ten sposób narusza zasadę podziału władz, widziała się Konstytuanta zmuszoną przez napór stosunków rewolucyjnych, przez rosnącą w kraju anarchję do wyłonienia organu, którego działalność, mimo nieokreślonego ściśle zadania w powołującym go do życia dekrete, musiała być ciąglem wkraczaniem w dziedzinę władz administracyjnych. Od tej chwili zaczęła się gorączkowa działalność t. zw. komitetu raportów, jednego z najpracowitszych Konstytuanty. 5 lutego 1790, a więc nie dużo więcej, niż w pół roku po ustanowieniu komitetu raportów, Gregoire w sprawozdaniu z jego działalności zaznaczył, że komitetowi temu przedłożono z górą pięć tysięcy spraw<sup>3</sup>. Obok komitetu raportów funkcjono-

<sup>1</sup> Gaston Dodu op. cit. str. 32.

<sup>2</sup> M. I. str. 224.

<sup>3</sup> M. III. str. 306.

wał t. zw. komitet dochodzeń (comité des recherches). Rozgraniczenie kompetencji między temi dwoma komitetami trudne jest do przeprowadzenia. Ogólnie da się powiedzieć, że komitet raportów zajmował się rozruchami i nadużyciami władzy, drugi wykroczeniami poszczególnych jednostek groźnemi dla porządku publicznego. Zresztą często oba komitety obradowały wspólnie. Oba ich zadaniem było tłumienie szerzącej się w kraju anarchji, co coraz bardziej miało się przekształcać w walkę z kontrewolucją. Brały sprawę pod rozwagę, w razie otrzymanego przez Konstytuanta doniesienia. Doniesienia takie, nieraz wprost skierowane do komitetu raportów, lub dochodzeń, otrzymywało Zgromadzenie narodowe bez przerwy, czy to od osób prywatnych, czy, zwłaszcza po nowem zorganizowaniu ustroju administracyjnego, od władz municypalnych, dystryktowych i departamentowych. Było to rzeczą zupełnie naturalną, że te władze w ogromnej większości wypadków przesiąknięte duchem rewolucyjnym, pochodzące z wyboru, żywiące do ministrów tę samą nieufność, jaką żywiła Konstytuanta, zwracały się do niej bezpośrednio, ile razy wydawało im się, że rewolucja, lub spokój publiczny są zagrożone. I ostatecznie tak weszło w zwyczaj, że każdym w państwie rozruchem, każdym poważniejszym zakłóceniem spokoju publicznego zajmuje się Konstytuanta, że ministrowie zawiadamiać ją również zaczęli o tego rodzaju wydarzeniach. Zwalali w ten sposób na nią odpowiedzialność, i korzyść tę opłacali kapitulacją przed ukróceniami ich kompetencji wobec władz administracyjnych. Na czemże polegały zarządzenia Konstytuanty w wspomnianych dziedzinach, uchwalane prawie wyłącznie po wysłuchaniu sprawozdania komitetów raportów, lub dochodzeń? Bywały one następujące: 1) Pochwały, lub nagany dla urzędników administracyjnych względnie zawieszanie ich w czynnościach, lub stawianie w stan oskarżenia. 2) Wzywanie ich, aby stawili się osobiście przed Zgromadzeniem i zdali sprawę ze swego postępowania w danej sprawie. 3) Unieważnienia wydanych przez władze administracyjne rozporządzeń. 4) Polecenia dla ministrów, czy też wprost dla urzędników administracyjnych, jak w danej sprawie postąpić powinni. Dekrety kończyły się z reguły poleceniem, aby prezydent Konstytuanty udał się do króla z prośbą o natychmiastowe wykonanie danego dekretu.

W miarę wprowadzania w życie dekretów Konstytuanty rozszerzało się pole jej ingerencji w atrybucje władzy wykonawczej.

Np. rozciągała ona kontrolę nad wyborami urzędników administracyjnych tak municypalnych, jak dystryktowych i departamentowych. Wszelka kwestja sporna przy tych wyborach, wszelkie zakwestjonowanie ich ważności było jej poddawane pod decyzję. Zajmował się temi sprawami komitet konstytucyjny, ewentualnie komitety raportów i dochodzeń, o ile przy wyborach zdarzyły się rozruchy, lub wykroczenia ze strony jednostek. Taką samą rolę odegrać miała Konstytuanta w odniesieniu do wyborów sędziowskich. — Uchwalenie konstytucji cywilnej duchowieństwa zmusiło Zgromadzenie narodowe do wystąpień czynnych w poszczególnych wypadkach oporu ze strony wiernych Kościołowi katolickiemu księży.

Jednem z najważniejszych zadań Konstytuanty, tem, dla którego Ludwik XVI. powołał Stany generalne, było uporządkowanie finansów Francji. Nic więc dziwnego, że w tym kierunku ingerencja Zgromadzenia narodowego rozrosła się bardzo. Już prawo uchwalania budżetu daje każdemu ciału prawodawczemu, które je w całej pełni posiada, kontrolę nad finansami. Konstytuanta jednak w kontroli tej poszła dalej. W szczególności czuwała ona nad przeprowadzeniem zasadniczej swej reformy ekonomicznej, polegającej na konfiskacie dóbr kościelnych i wypuszczeniu, opartego na tych dobrach, pieniądza papierowego, asygnat. Kontrolę nad rozsprzedażą dóbr duchownych rozciągał osobny komitet, fabrykowania zaś asygnat doglądali specjaliści przez Konstytuantę wybrani komisarze. Atrybucje ich unormował ostatecznie dekret z 7. sierpnia 1790 r.<sup>1</sup> Mieli oni w liczbie ośmiu, współdziałać w każdym stadium manipulacji z asygnatami od chwili wypuszczenia ich z pod prasy drukarskiej aż do chwili puszczenia ich w obieg. — Nie sposób jest wzmiankować tutaj o wszystkich dekretach Konstytuanty świadczących, jak daleko sięgała jej kontrola w dziedzinie finansowej. Przykładowo wspomnimy tylko o najdalej może idącym jej postanowieniu na tem polu, a mianowicie o dekrete z 1. czerwca 1790 r.<sup>2</sup> Dekret ten nakazuje wszystkim poborcom finansowym Francji przysyłać wykazy ściągniętych dochodów bezpośrednio Zgromadzeniu narodowemu.

Wydawaćby się mogło, że dziedzina, w której atrybucji wła-

---

<sup>1</sup> M. V. 332.

<sup>2</sup> M. IV. 512.

dzy wykonawczej Konstytuanta nie naruszy, to wojsko. Że nad niem naczelne dowództwo przysługuje wyłącznie królowi, tego oczywiście nikt kwestjonować nie zamierzał, a leży w charakterze tego dowodzenia, że przy niem jakaś ingerencja czynników trzecich jest trudną do pomyślenia. Mimo to, i tu Zgromadzenie narodowe nie umiało się utrzymać w ramach swojej czysto ustawodawczej roli, jakkolwiek może w mniejszym stopniu z tych ram wyszło, niż na innych polach. Mniejsza o to, że Konstytuanta nie szczędziła uchwał wyrażających pochwały, lub nagany dla oficerów. Dalej sięgać miało wkroczenie w dziedzinę wojskowości, w razie buntów, lub objawów niedyscypliny, jakie szerzyć się zaczynały wśród wojska francuskiego. Każdem zdarzeniem tego rodzaju Konstytuanta zajmowała się na równi z każdym innym rozruchem lub nadużyciem władzy w państwie. Tak np. gdy w Nancy wybuchł groźny bunt wojskowy, Konstytuanta wysłała specjalnych komisarzy dla uśmierzenia go<sup>1</sup>. W łączności z rozruchami w kraju nieraz Zgromadzenie zwraca się do władzy wykonawczej z żądaniem wydania takiego lub innego rozkazu dla wojska. Tak np. w art. I-szym dekretu z 13. marca 1790 r.<sup>2</sup> prosi Zgromadzenie króla, aby rozkazał rozdać wyszczególnionym jednostkom wojskowym czternaście tysięcy strzelb. Takie samo jak do wojska było też ustosunkowanie się Konstytuanty do marynarki wojennej. Posunięto się tu jeszcze dalej, a mianowicie w dekrete regulującym dyscyplinę znajdujemy przepis, że każdemu oficerowi i marynarzowi wolno wnosić zażalenia bezpośrednio do Zgromadzenia narodowego<sup>3</sup>.

Stosunkowo najmniej mieszała się Konstytuanta w sprawę polityki zagranicznej. Zbyt była pochłonięta ogromem zadań, jakie ją czekały wewnątrz Francji, aby mogła się zajmować równie szczegółowo kwestjami dyplomatycznymi. Charakterystyczną jest rzeczą, że komitet dyplomatyczny liczył zrazu tylko 7 członków<sup>4</sup>. To też z początku polityka zagraniczna jest tylko o tyle przedmiotem obrad Konstytuanty, o ile się łączy z sprawami wewnętrznymi Francji. Tak np. zajmuje się incydentem dyplomatycznym z Austrią, powstałym przez przypadkowe naruszenie granic Francji

<sup>1</sup> M. V. 527.

<sup>2</sup> M. VII. 590.

<sup>3</sup> M. V. 364. 10. sierpień 1790.

<sup>4</sup> Archives parlementaires t. XXXII, str. 551.



przez wojsko austriackie, tylko z powodu niepokoju, jakie to wydarzenie wywołało w departamencie Ardennes<sup>1</sup>. Ta obojętność Konstytuanty wobec spraw dyplomatycznych miała się zmienić po wejściu Mirabeau do komitetu dyplomatycznego. 25. sierpnia 1790 r. składa on sprawozdanie imieniem tego komitetu<sup>2</sup>, a w uchwalonym dekreście mamy konkretne wskazówki dla króla, jak pokierować toczące się rokowania z Hiszpanją. Odtąd wykonywała Konstytuanta pewną kontrolę także i nad polityką zagraniczną. Nigdy nie miała ona jednak pójść tak daleko, jak np. w sprawach administracji prowincjonalnej, lub skarbu. Ogółem biorąc, sprawy zagraniczne były jedyną bodaj dziedziną, której kierownictwo aż po ucieczkę króla do Varennes, pozostało formalnie w ręku króla, faktycznie w ręku jego ministra Montmorina.

Nietylko w dziedzinę władzy wykonawczej wkraczała Konstytuanta. Niektóre jej uchwały nie sposób inaczej interpretować, jak tylko jako wkroczenie w dziedzinę władzy sądowniczej. Działo się to najczęściej w postaci polecenia wypuszczenia na wolność aresztowanych pod zarzutem jakiegoś przestępstwa, lub też umorzenia rozpoczętego już postępowania sądowego, a ubrane było w formę przestrzegania art. VII. Deklaracji praw człowieka i obywatela<sup>3</sup>. Z prawa stawiania w stan oskarżenia każdego obywatela Francji za t. zw. przestępstwa «obrazy narodu» robiła też Konstytuanta użytek, interpretując je tak, że pod tę kategorię podciągnąć można było także każde naruszenie porządku publicznego, każde nadużycie władzy. Sprawami tego rodzaju zajmował się głównie wspomniany komitet dochodzeń.

Przy takim ukształtowaniu się stosunków, nic dziwnego, że przysługujące jej atrybucje ustawodawcze wykonywała Konstytuanta w całej pełni, że inicjatywa na tem polu spoczywała wyłącznie prawie w jej rękach. Poza przedłożeniami finansowemi Neckera, które zresztą prawie wszystkie zostały odrzucone, nie mamy prawie propozycji ustaw, przedkładanych przez rząd Konstytuancie. Conajwyżej Zgromadzeniej narodowe, gdy z powodu niemożności zebrania potrzebnego materiału, nie mogło samo wygotować projektu ustawy, zwracało się do ministrów z żądaniem wypracowa-

<sup>1</sup> 27. lipca 1790, M. V. 239.

<sup>2</sup> M. V. 480 ss.

<sup>3</sup> Nul homme ne peut être accusé, arrêté, ni detenu, que dans le cas déterminés par la loi, et selon les formes qu'elle a prescrites etc.

nia odnośnego projektu, najczęściej dając im ogólne wskazówki. I w takich więc wypadkach inicjatywa należała do Konstytuanty. O jakimkolwiek kierownictwie jej działalności ustawodawczej ze strony rządu mowy być nie może. Co więcej, widoczną jest obawa nawet interpretowania ustaw Konstytuanty. W razie niejasności w ustawie zwracali się do niej ministrowie z prośbą o wyjaśnienie. O wyjaśnienia takie zwracały się również i poszczególne urzędy, często kierując swe zapytania nie na ręce prezydenta Konstytuanty, lub do odnośnego komitetu.

Pobieżny ten przegląd daje wyobrażenie, jak dalece Zgromadzenie narodowe pochwyciło w swoje ręce atrybucje, leżące w kompetencji władzy wykonawczej. Uczyniło to w pierwszym rządzie pod naporem wypadków bieżących. Odgrodziwszy się od rządu możliwie hermetycznie, odrzuciwszy możliwość, aby rząd był emanacją Konstytuanty, aby był takim, do którego mogłaby mieć ona zaufanie, i który w konsekwencji tego miałby dość siły, aby władzę w swoim ręku dzierżyć, ujrzała się Konstytuanta w tej sytuacji, że miała przed sobą rząd bezsilny, sama zaś pozostała jedynym autorytetem, zdolnym wymusić przynajmniej do pewnego stopnia posłuch wśród wrzenia rewolucyjnego. Nie pozostawało jej nic innego, jak samej w możliwie dużym zakresie władzę wykonawczą pochwycić w swoje ręce. \* Czy czyniąc to, naruszała ona w swoim pojęciu zasadę podziału władz? Jak długo monarchiści odgrywali dużą rolę w Zgromadzeniu narodowym, tak długo w świadomości większości członków Konstytuanty przeważało przekonanie o takim naruszeniu. Po prędkim upadku znaczenia monarchistów, świadomość ta zdaje się zanikać, przeciwnie coraz bardziej daje się odczuć przeświadczenie, że takie przejęcie spraw egzekutywy z natury rzeczy przysługuje Konstytuancie. Dają się wprawdzie słyszeć od czasu do czasu głosy, zwracające uwagę, że dana sprawa leży w zakresie władzy wykonawczej, niektóre dekrety z tych powodów bywają odrzucane. Są to jednak wyjątki. Przestrzega się tylko najczęściej formy zewnętrzne. Większość dekretów, zawierających postanowienia z dziedziny władzy wykonawczej, ubiera te postanowienia w formę prośby do króla. Biorąc więc rzecz z punktu widzenia czysto prawnego, miał król dwójką możność nie wykonania tego rodzaju zleceń. Najpierw miał prawo odmówić sankcjonowania danego dekretu, co nawet po wprowadzeniu veta tylko zawieszającego, równało się definityw-

nemu odrzuceniu go, wobec tego że chodziło tu z reguły o rzeczy tracące swoją rację bytu, o ile nie zostaną natychmiast w życie wprowadzone. Powtóre, nawet o ile król sankcji swojej udzielił, mógł odnośnych postanowień nie wykonać, wobec tego, że były one wyrażone tylko w formie prośby. Był to jednak stan formalny, wobec faktycznego układu sił, król i sankcjonować i wykonać dekrety takie musiał i nikt się co do tego nie łudził. Zresztą nie wszystkie wkroczenia Konstytuanty w dziedzinę władzy wykonawczej pozostawiały choćby takie formalne gwarancje monarsze. Z podanego powyżej ich przeglądu wynika jasno, że wiele z spośród nich nawet takich ograniczeń na rzecz króla nie zawierały. Czemże wobec tego wytłumaczyć zanik poczucia wśród członków Konstytuanty, że cała ta jej działalność jest naruszeniem tak przez nich wyznawanej zasady podziału władz? Można to tylko wytłumaczyć w ten sposób, że zasada ta pojmowaną była nie tyle według Monteskiusza, co według Mablyego. Wiemy, że dla autora »Ducha praw« zasadniczą rzeczą było stworzenie zapór, któreby uniemożliwiały wkroczenie jednej władzy w dziedzinę drugiej. Chodziło mu więc o istotę rzeczy. Dla Mablyego rozdział władz powinien być czysto zewnętrzny, nie powinny się one możliwie ze sobą stykać, natomiast władza prawodawcza powinna mieć możliwie jaknajwiększą przewagę nad wykonawczą. Nie potrzeba wykazywać, jak całe ustosunkowanie się Konstytuanty do egzekutywy poszło po linii wskazań Mablyego. Tam, gdzie chodziło o zetknięcie się obu władz, tam przestrzegała ona zasady podziału władz skrupulatnie i konsekwentnie: poseł ministrem zostać nie mógł, ministrowie nie mogli przebywać na posiedzeniach Konstytuanty. Ale tam gdzie chodziło o kontrolę nad rządem, o przejęcie spraw w swoje ręce, które z natury rzeczy należały do egzekutywy, tam nie miała ona żadnych skrupułów, uważała to za naturalny objaw swojej supremacji. W jednej tylko kwestji najdłużej się wahała, najdłużej pozostała wierną Monteskiuszowi: Nie mogła zdecydować się, jak widzieliśmy, wpłynąć na obsadzenie stanowisk ministerjalnych. Zobaczymy, że i pod tym względem skrupuły jej miały się rozwiać, do pewnego przynajmniej stopnia, przy debacie konstytucyjnej. — Poza wpływem Mablyego inny jeszcze czynnik zaważył na szali: przekonanie Konstytuanty, że jako Zgromadzenie, powołane do uchwalenia konstytucji, ma ona atrybucje dalej idące (jak daleko, tego coprawda nie miano nigdy jasno sformu-

łować) jak zwykle ciało prawodawcze. — Całość tych stosunków tworzyła precedens, ogromnie komplikujący możliwość wprowadzenia normalnych rządów parlamentarnych, czyniący je właściwie niemożliwymi. Okazało się to jasno przy uchwalaniu odnośnych artykułów konstytucyjnych.

Ucieczka króla do Varennes sprawiła, że stosunek Konstytuanty do rządu ukształtował się w ostatnim okresie jej obrad (czerwiec — październik 1791) zupełnie inaczej, jak poprzednio. Natychmiast po otrzymaniu wiadomości o ucieczce króla, Zgromadzenie narodowe chwyciło władzę w swoje ręce. Już pierwszy wydany dekret<sup>1</sup> zawierał nie wezwanie, lub zwrócenie uwagi, ale dosłownie rozkaz wydany ministrom. W ten sposób ministrowie z urzędników króla stawali się urzędnikami Konstytuanty. Już nie było mowy o większej lub mniejszej ingerencji legislatywy w dziedzinę egzekutywy jak poprzednio, ale wprost, bez żadnych obsłonek, widziała się Konstytuanta okolicznościami zmuszona wchłonąć w zupełności władzę wykonawczą. Do piastowania tej władzy miało Zgromadzenie narodowe narzędzia gotowe<sup>2</sup> w postaci swoich komitetów, które poprzednio tak bardzo mieszały się we wszystkie dziedziny administracji państwowej, a teraz pochwytyły całość w swoje ręce. Przejęcie władzy w swoje ręce unormowała Konstytuanta prowizorycznie dekretem z 24. czerwca<sup>3</sup>, który postanawia, że ministrowie mają wykonywać dekreta bez sankcji królewskiej. Gdy król powrócił z Varennes i w Tulerjach został nieomal areszt-

<sup>1</sup> 21. czerwca 1791. M. VIII. str. 715. Dekret: »L'assemblée nationale ordonne, que le ministre de l'intérieur expediera à l'instant des courriers dans tous les departements, avec ordre à tous les fonctionnaires publics et gardes nationales, ou troupes de ligne de l'empire d'arreter ou faire arreter toute personne quelconque sortant du royaume comme aussi d'empêcher toutes sorties d'effets«.

<sup>2</sup> Pierwszy na to zwrócił uwagę Karol Lameth (M. VIII. 717—18): »Je crois... que l'assemblée ayant dans son sein des comités diplomatique, militaire, des finances, et en un môt de toutes les parties de l'administration, elle devrait leur ordonner de travailler avec les ministres, chacun en la partie qui le concerne, de rendre compte à l'assemblée de toutes les mesures qu'ils croiront devoir prendre, et de les lui soumettre toutes les fois qu'un decret de l'assemblée nationale sera necessaire«.

<sup>3</sup> M. VIII. str. 718. Dekret: »L'assemblée nationale decrete provisoirement, et jusqu'à ce qu'il en ait été autrement ordonné, que les decrets rendus par elle seront mis en execution par les ministres; enjoint au ministre de la justice d'y apposer le sceau de l'état sans qu'il soit besoin de sanction ni d'acceptation«.

wany, Konstytuanta uchwaliła, że dekret z 24. czerwca pozostaje nadal w swojej mocy i że ministrowie, każdy w swoim departamencie, spełniać będzie funkcje władzy wykonawczej<sup>1</sup>. W uchwale tej, większą widzimy dbałość o pozory, niż w tych, które powzięto pod pierwszym wrażeniem ucieczki króla. W tamtych bez obsłonek występowała Konstytuanta, jako biorąca w swoje ręce władzę wykonawczą, w tej stwarzała fikcję, jakby w stanie rzeczy zmieniło się tylko tyle, że władza ta z rąk jej piastuna króla oddana została w ręce ministrów, że więc ci z doradców jedynie, jacyemi byli formalnie poprzednio, stali się prawnymi dzierżycielami egzekutywy, jedynie pozbawionymi prawa sankcji. Stworzono więc fikcję, że atrybucje Konstytuanty się nie rozszerzyły, że nic się nie zmieniło w jej stosunku do władzy wykonawczej, a tylko władza ta przeszła z rąk do rąk. Były to tylko pozory. Faktycznie w całym tym okresie Konstytuanta, która już tak wielki poprzednio miała wpływ w rządach Francji, miała odtąd rządzić niepodzielnie.

Formy zewnętrzne stosunków Zgromadzenia narodowego do ministrów zrazu nie uległy zmianie. Częściej przychodzili oni na posiedzenia. Okazało się jednak, że dalsze kontynuowanie takiego stanu rzeczy, jaki wytworzył się w latach poprzednich, było w nowych warunkach niemożliwością. 31. lipca Konstytuanta uchwaliła<sup>2</sup>, że ministrowie mają się zjawiać co drugi dzień na jej posiedzenia. Można będzie wówczas się do nich zwracać z zapytaniami, oba-

<sup>1</sup> 25. czerwca 1791 r. M. VIII. str. 748. Z dekretu art. V: »Jusqu'à ce qu'il en ait été autrement ordonné, le décret du 24 juin, qui enjoint au ministre de la justice d'apposer le sceau de l'état aux décrets de l'assemblée nationale sans qu'il soit besoin de la sanction et de l'acceptation du roi, continuera d'être exécuté dans toutes ses dispositions.

art. VI: Les ministres et les commissaires du roi proposés à la caisse de l'extraordinaire, à la trésorerie nationale et à la direction de liquidation, demeurent autorisés provisoirement à faire chacun dans son département et sous sa responsabilité les fonctions du pouvoir exécutif«.

<sup>2</sup> M. IX. str. 268. Dekret: »L'assemblée nationale décrète, que les ministres seront tenus se rendre dorénavant à ses séances, de deux jours l'un, à deux heures, à l'effet de l'informer des progrès des mesures tendantes à assurer la défense du royaume et de donner les éclaircissements, qui leur seront demandés, ou qu'ils croiront devoir communiquer sur les obstacles, qui peuvent traverser l'exécution des décrets et les moyens les plus convenables, pour accélérer le rassemblement de la force nationale, la meilleure organisation, le rétablissement de la discipline et des exercices militaires et autres objets d'un intérêt pressant«.

lono więc zmuszoną procedurę zwracania się o wyjaśnienia do ministrów drogą dekretów. Z drugiej strony mogli ministrowie przemawiać swobodnie we wszystkich sprawach bieżących.

Taki stan rzeczy trwał aż do chwili, gdy weszła w życie konstytucja 1791 r. — Cały ten okres, niezwykle doniosły pod względem politycznym, bo utorował drogę idei republikańskiej<sup>1</sup>, był pod względem prawnym czemś anormalnym, wywołanym przez konieczność, wytworzoną ucieczką króla. Konstytuanta odczuwała swój stosunek do rządu w tym okresie, jako nielegalny. Nie miał się on też odbić na uchwałach konstytucyjnych poza artykułami ograniczającymi nietykalność króla<sup>2</sup>.

### VIII.

**Stosunek ciała prawodawczego do rządu w ustawach konstytucyjnych. — Wniosek Buzota. — Debata konstytucyjna w sierpniu 1791 r. — Konstytucja 1791 r.**

Jest rzeczą oczywistą, że stosunek Konstytuanty do rządu musiał być wzorem, na którym się ona przedewszystkiem opierała przy tworzeniu ustaw konstytucyjnych. Cały szereg rzeczy był przez praktykę tego stosunku tak zakorzeniony w pojęciach większości członków Konstytuanty, że nie mogły one już ulegać poważnej dyskusji przy uchwalaniu konstytucji. Do takich rzeczy należały w pierwszym rzędzie: zakaz nominowania ministrów z pośród członków ciała prawodawczego, formy zewnętrzne stosunku egzekutywy do legislatywy, a przedewszystkiem supremacja ciała prawodawczego nad rządem. To były wszystko rzeczy, które tak wrosły w przekonania posłów przez dwa lata na takim systemie opartych rządach Zgromadzenia narodowego, że jakiegokolwiek próby zmieniania ich musiały spełznąć na niczem. Jedna rzecz tylko w przyszłym ukształtowaniu stosunków była niepewna, to kwestja wpływu ciała prawodawczego na nominację i dymisję mi-

<sup>1</sup> vide Aulard op. cit. Rozdziały V—VI.

<sup>2</sup> Są to artykuły 5—7 sekcji I-ej rozdziału II-go tytułu III-go, stwarzające fikcję, że król abdykował (sera censé avoir abdiqué la royauté) w trzech wypadkach: 1) O ile nie złoży przysięgi na konstytucję. 2) O ile stanie na czele armji i pokieruje ją przeciw narodowi. 3) O ile opuściwszy królestwo nie powróci na wezwanie ciała prawodawczego. — Równało się to możności zdeponowania króla, o ileby stanął otwarcie po stronie kontrrewolucji.

nistrów. Widzieliśmy, jak tu praktyka Konstytuanty była niepewną, jakim wahaniom ulegała ona wobec kroków, któreby wyraźnie zmuszały ministrów do ustąpienia. Zrozumienie, że ten stan, będący w sprzeczności i z politycznym ustosunkowaniem się sił i z doktrynerskimi poglądami większości posłów (Mably, nie mówiąc już o Rousseau) winien uległ zmianie, musiało być powszechne. To też już pierwszy projekt dekretu o organizacji ministerjum, przedstawiony imieniem komitetu konstytucyjnego przez Desmeuniersa na posiedzeniu 7. marca 1791 r.<sup>1</sup> zawierał artykuł (XXVIII), który postanawiał, że »ciało prawodawcze będzie mogło przedstawiać królowi takie adresy, jakie uzna za stosowne, o postępowaniu jego ministrów«. W tej oględnej formie było tu uznanie możliwości uchwalania najostrożniejszego nawet votum nieufności dla ministrów, było stworzenie sposobu zmuszania ich do dymisji przez ciało prawodawcze. Nie miano na tem posiedzeniu dyskusji toczyć nad projektem komitetu i całą sprawę odroczone. Gdy zaś 5. kwietnia 1791<sup>2</sup> Desmeuniers przedłożył nowy projekt dekretu o organizacji ministerjum, wspomniany artykuł był w nim wypuszczony. Te same skrupuły, które powstrzymywały Konstytuantę od wyrażenia votum nieufności ministrom w październiku 1790 r. przeważyły i teraz. Jasna rzecz, że ten brak musiał być podniesionym. Menou, wnioskodawca votum nieufności w dyskusji październikowej, rozpoczął ofensywę zwolenników wpływania legislatywy na obsadzenie stanowisk ministerjalnych. Bardzo oględnie pierwsze podniósł objekcje co do niewystarczalności odpowiedzialności prawnej ministrów. Nie wszedł w meritum sprawy, a ograniczył się do przedstawienia jednego konkretnego przykładu. Oto, powiada, tak jak się przedstawiają artykuły o odpowiedzialności ministrów, niema sposobu postawić ich w stan oskarżenia za nieodpowiednie nominacje urzędników. A właśnie minister spraw zagranicznych, Montmorin, nominował nowych ambasadorów, pośród których »nie było ani jednego człowieka, któryby się jasno opowiedział za rewolucją«. Menou zakończył wnioskiem, aby do dekretu dodano artykuł o sposobie pociągnięcia do odpowiedzialności ministrów za niewłaściwe nominacje. Był to wniosek naiwny, obliczony prawdopodobnie tylko na to, aby zilustrować dobitnie Konstytuancie ko-

---

<sup>1</sup> M. VII, str. 567 ss.

<sup>2</sup> M. VIII, str. 66 ss.

nieczność innego rodzaju wywierania legalnej presji na rząd, jak groźba posłania ministra przed Najwyższy Trybunał Narodowy. Sprawa wyraźnie została postawiona przez Buzota. »Nawiązując« zaczął »do poglądów przedmówcy, ahy wykazać, że jest dużo okoliczności, w których odpowiedzialność (prawna ministrów) nie może mieć skutecznie zastosowania i które trzeba oddać pod sąd ciała prawodawczego. Nie miałbym do zrobienia tych uwag, gdybym w nowym projekcie komitetu odnalazł nieoceniony artykuł, który przyznawał ciału prawodawczemu prawo domagania się od króla udzielenia ministrom dymisji«. Poczem Buzot udowadnia niewystarczalność odpowiedzialności prawnej ministrów<sup>1</sup>. Wniosek ostatecznie przez niego postawiony brzmi jak następuje: »Ciało prawodawcze będzie mogło królowi przedstawić takie oświadczenie o zachowaniu się ministrów, jakie uzna za stosowne, a nawet, oświadczyć mu, że stracili zaufanie narodu«. Widzimy, że w porównaniu z pierwotnym projektem tego artykułu, takim, jaki on był przedstawiony na posiedzeniu marcowem przez komitet konstytucyjny, mamy w wniosku Buzota bez porównania dobitniej i jaśniej sformułowane prawo ciała prawodawczego domagania się ustąpienia ministrów. Uchwalenie tego wniosku wprowadzało votum nieufności dla ministrów jako legalną instytucję.

Wniosek Buzota został przyjęty jako artykuł XXVIII. dekreту o odpowiedzialności ministrów.

Na temże posiedzeniu rozstrzygnęła się ostatecznie jedna z zasadniczych rzeczy dla rządów parlamentarnych: prawo króla rozwiązywania ciała prawodawczego<sup>2</sup>. Bez nadziei powodzenia, ale

<sup>1</sup> Cała ta dyskusja toczyła się z racji poprzednio omawianego już projektu dekreту o odpowiedzialności ministrów. Buzot w mowie swojej domagał się również i rozszerzenia odpowiedzialności cywilnej ministrów.

<sup>2</sup> Prawo króla rozwiązywania ciała prawodawczego było dyskutowane w Konstytuancie z dwojakiego punktu widzenia. Domagano się go mianowicie z jednej strony, jako części składowej prerogatywy królewskiej, na wzór angielski, z drugiej strony wysuwano je jako pewien kompromis z zasadą bezpośredniego udziału ludu w rządach, jako rodzaj surogatu referendum ludowego i instrukcji wiążącej. — Ze wszystkiego, cośmy powiedzieli o stosunku Zgromadzenia narodowego do władzy wykonawczej, jasno wynika, że przyznanie królowi takiego prawa musiało się wydać większości posłów czemś monstrualnem, jako z jednej strony jaskrawe, w ich pojęciu naruszenie zasady podziału władz, z drugiej strony, jako rzecz w najwyższym stopniu niebezpieczna, wobec »przyrodzonej« wrogości egzekutywy do legislatywy. Dowód to jeszcze jeden,



raczej ad salvandam animam i dla pewnej demonstracji politycznej postawili odnośny wniosek na posiedzeniu 5. kwietnia monarchista Cazales i prawowiec Montlosier. Podniesienie tej sprawy w łączności z propozycją Buzota było z ich strony logicznem. Można, rozumowali, przyznać ciału prawodawczemu prawo zmuszania króla do udzielenia dymisji ministrom, o ile równocześnie przyzna się królowi prawo rozwiązywania ciała prawodawczego i w ten sposób umożliwi mu się w razie konfliktu rządu ze Zgromadzeniem, odwołanie się do decyzji narodu. — Jasna rzecz, że nad wnioskiem Cazalesa i Montlosiera przeszła Konstytuanta do porządku dziennego.

Na posiedzeniach 7, 10 i 17 kwietnia uchwalono dekret o organizacji ministerjum. W dyskusji nad nim nie miały już być poruszane zasadnicze problemy konstytucyjne. Miał się on stać podstawą sekcji czwartej rozdziału drugiego tytułu trzeciego (o ministrach) Konstytucji<sup>1</sup>.

W sierpniu 1791 r. w czasie ostatecznego układania konstytucji wszystkie nieomal problemy, decydujące dla ukształtowania się stosunku rządu do ciała prawodawczego, miały być jeszcze raz przedmiotem dyskusji. Najpierw 13. sierpnia 1791 r. stoczono ostatnią walkę o nominowanie ministrów z pośród członków ciała prawodawczego<sup>2</sup>. Chodziło o to aby artykułu, zakazującego posłom przyjmowanie stanowisk ministerjalnych, nie wprowadzić do konstytucji. Uzasadniał to Thouret. Na początku zaznaczył, że postanowienie to ma swoje uzasadnienie w okresie rewolucyjnym. »Gdy po długim despotyzmie« mówił »naród budzi się i organizuje, wów-

---

jak w gruncie rzeczy nie Monteskiusz był głównym inspiratorem Konstytuanty, lecz Mably, jak z Monteskiusza zostało przez nią nieomal tylko to recypowane, co recypował z jego dzieł i Mably. Gdy do teoretycznych przesłanek dodamy nieufność, jaką żywiono coraz bardziej specjalnie do osoby Ludwika XVI., obawę, niewątpliwie słuszną z punktu widzenia zwolenników rewolucji, że prawa rozwiązania użyłby król przy pierwszej sposobności dla dokonania przewrotu reakcyjnego, — dziwić się nie można, że przyznanie królowi tego prawa nie mogło liczyć w Konstytuancie na żadne szanse powodzenia. To też wszystkie odnośne wnioski, z jakichkolwiek motywów postawione, zostały odrzucone. (Löwenstein op. cit. str. 234—242).

<sup>1</sup> Artykuły tego dekretu odnoszące się do odpowiedzialności i solidarności ministrów omówiliśmy w odnośnych rozdziałach. — Do dekretu tego nie zostało przyjęte do konstytucji dokładne wyszczególnienie atrybucji poszczególnych ministrów (oraz wniosek Buzota).

<sup>2</sup> M. IX. 389 ss.

czas głównym wrogiem jest władza wykonawcza, bo ona jest tym czynnikiem, który jest zepsuty, bo ona uciskała, i przeciw niej naród odzyskuje swoje prawa, nie aby ją zniweczyć, lecz aby ją sprowadzić do właściwego pola działania«. Ale gdy raz rewolucja się skończy, nie powinno się uważać ciągle »władzy wykonawczej, jako wroga sprawy publicznej«. Thouret powtarza argumenty Mirabeau co do konieczności harmonji między egzekutywą a legislatywą. Rozprasza obawy korupcji, jakoby spowodowało ubieganie się posłów o teki ministerjalne, wykazuje, że przeciwnie, ubieganie to, na wzór angielski, zorganizowałoby i zaostriżyło opozycję w łonie ciała prawodawczego. Po Thourecie Dupont dowodzi niebezpieczeństwa, jakieby pociągnęło za sobą stałe zdepopularyzowanie władzy wykonawczej, któreby musiało być rezultatem takiego odseparowania jej od legislatywy. »Czego należy sobie życzyć?« zapytuje i odpowiada: »Aby ministrowie mieli zaufanie ludu«, i tu Thouret zwraca się do skrajnej lewicy. »Chcieliście« powiada »aby lud bezpośrednio mianował ministrów. To jest niemożliwością. Ale co jest możliwem, to aby ministrowie byli obrani pomiędzy tymi, którzy otrzymali już oznaki zaufania ludu, którzy otrzymali od niego mandat jako posłowie. W przeciwnym razie król będzie zmuszony nominować swoich ministrów, z pomiędzy ludzi nieznanych ludowi«.

W obu zacytowanych mowach widzimy zwrot od Mablyego zupełnie wyraźny, zrozumienie parlamentaryzmu angielskiego tak trafne, jak od czasów Mirabeau nie spotykało się w Konstytuancie. Jest to o tyle dziwne, że Thouret był jednym z przewodców centrum lewego, Dupont zaś należał do t. zw. tryumwiratu. Obaj więc byli członkami ugrupowań, których bezsprzecznie było winą, że między Konstytuanta a rządem nagromadzono możliwie wiele zapór, które były najgorętszemi zwolennikami Mablyego i jego tezy, że egzekutywa jest z natury rzeczy wrogiem legislatywy. Czemu przypisać zmianę ich stanowiska? Ta ewolucja ich na prawo była rezultatem wydarzeń, jakie nastąpiły wśród ludu paryskiego po ucieczce króla do Varennes. Organizująca się partja republikańska przeraziła rozważniejszych członków Konstytuanty. Otworzyły im się oczy, że doktryneryzm ich prowadzi tam, dokąd wcale zamiaru dojść nie mieli, będąc w gruncie rzeczy mimo wszystko zwolennikami monarchji, i stając się nimi coraz bardziej wobec rosnącej grozy anarchji. Nie byli jednak już w stanie najczęściej zmie-

nić stanu rzeczy, który niejednokrotnie sami wytworzyli. Nie byli w stanie choćby dlatego, że nie było rzeczą możliwą zmienić już utartego sposobu myślenia większości posłów, wyrwać z ich mentalności zakorzenione poglądy. Tak też i na posiedzeniu 13. sierpnia na nic się nie zdały argumenty Thoureta i Duporta i odnośny artykuł został uznany za konstytucyjny.

Na tem samym posiedzeniu rozważano, czy artykuł, postanawiający, że ciało prawodawcze może oświadczyć królowi, że ministrowie stracili zaufanie narodu, ma być uznany za konstytucyjny. Te same pobudki, które kierowały Thouretem i Duportem przy wystąpieniu za rekrutowaniem się ministrów z pośród posłów, obecnie skłoniły Barnave'a do oświadczenia się przeciw uznaniu wspomnianego artykułu za konstytucyjny. Z wszystkich przywódców lewicy najbardziej u niego zaznaczył się zwrot na prawo. Był on jednym z komisarzy Konstytuanty, którzy eskortowali króla i jego rodzinę przy powrocie z Varennes i dał się pozyskać królowej Marji Antoninie. Z jednego z głównych przywódców opozycji, stał się jednym z obrońców dworu. Mowa jego na posiedzeniu 13. sierpnia była ostrożna i słabo zaopatrzona w argumenty. Zaznaczył, że bezpieczniej jest nie komplikować zbytecznie konstytucji postanowieniami, które i tak choć jako nie konstytucyjne obowiązywać będą, a za to mogą być łatwiej zmienione, bez długiej i trudnej procedury rewizyjnej, o ileby się okazały w praktyce szkodliwymi. Poza tem zrobił aluzję do naruszenia zasady podziału władz. To wszystko. A mimo to sukces odniósł, wspomniany artykuł nie został uznany za konstytucyjny. Można to przypisać jedynie pewnemu bezwładowi myśli, jaki po przeszło dwuletniej niesłychanie wyczerpującej i gorączkowej pracy opanovał większość posłów Konstytuanty pod koniec jej istnienia. Szli oni utartymi w poprzedniej praktyce drogami, i machinalnie zawsze przechylali się w kierunku dawniej przyjętym. W debacie kwietniowej zdobyli się jeszcze na krok nowatorski uchwalenia wniosku Buzota, ale gdy w sierpniu trzeba było uznać ten artykuł za konstytucyjny, łatwo było ich przekonać o nieodpowiedności tego uznania, wobec tego, że poprzednio stali na stanowisku nie wtrącania się legislatury do nominacji ministrów, tak jak z drugiej strony, mimo bez porównania silniejszych argumentów Thoureta i Duporta, uznali za konstytucyjny artykuł o wyklu-

czeniu posłów z rządu, bo to odpowiadało dotychczasowej praktyce i dotychczasowym poglądom.

Reszta artykułów sekcji konstytucji o ministrach została uchwalona bez dyskusji. Dnia 15. sierpnia uchwalono również bez dyskusji większość artykułów sekcji o stosunkach ciała prawodawczego z królem<sup>1</sup>. Rozpoczęto dopiero dyskusję nad uczestnictwem ministrów na posiedzeniach ciała prawodawczego. W projekcie komitetu zdołano przemycić artykuł, dający prawo ministrom uczestniczenia i zabierania głosu w posiedzeniach ciała prawodawczego. Wiadomo, jak to szło wbrew dotychczasowej praktyce i dotychczasowym poglądom Konstytuanty. Rzecz charakterystyczna, że ci, którzy głównie przyczynili się do wytworzenia tego stanu rzeczy, przewodcy centrum lewego i tryumwirat milczeli, a atak przeciwko wspomnianemu artykułowi poprowadzili nowi panowie Zgromadzenia narodowego: skrajna lewica. Wszystkie argumenty, jakie swego czasu wytoczono przeciwko podobnemu wnioskowi, postawionemu przez Mirabeau, teraz powtórzył Robespierre. Podniósł i naruszenie zasady podziału władz<sup>2</sup> i niebezpieczeństwo presji »ministerjalnej« na przebieg obrad. W tym samym duchu przemawiał Petion. Za projektem komitetu przemawiał Beaumetz. Przytoczył jeden nowy argument za dopuszczeniem ministrów: że wobec rzadszych dysharmonij między ciałem prawodawczym, a rządem, rzadsze będzie korzystanie z prawa veta przez króla<sup>3</sup>. — Ostatecznie przyjęto wniosek kompromisowy Karola Lametha, który artykuł ten sformułował tak, jak brzmi w konstytucji.

<sup>1</sup> M. IX. 407 ss.

<sup>2</sup> Sformułował to Robespierre w sposób jasny i charakterystyczny: »L'article tend évidemment à confondre le pouvoir executif non pas avec le pouvoir legislatif en ce qu'il donne le droit de pouvoir faire compter sa voix, mais avec le pouvoir legislatif, en ce qu'il confère aux membres, qui en sont revetus le droit de diriger les deliberations et d'exercer une influence directe sur la formation de la loi«.

<sup>3</sup> Beaumetz przypomniał również, że: »lorsque M. Mirabeau fit à l'assemblée la proposition de donner aux ministres voix deliberative dans l'assemblée et que même il voulait peut-être, que les membres de l'assemblée pussent être ministres on se concertait dans le cabinet de M. l'archeveque de Bordeaux (minister Champion de Cicé) pour faire proposer à l'assemblée qu'aucun de ses membres ne pût être ministre, que quatre ans après la fin de la session...« Beaumetz chciał w ten sposób udowodnić, że właśnie ministrom chodziło o wykluczenie ich z posiedzeń Konstytuanty, że widocznie uczestniczenie takie uważali za niebezpieczne dla siebie. Wiemy, że chodziło jedynie o niedopuszczenie Mirabeau do władzy.

W ten sposób doszły do skutku te rozdziały konstytucji z roku 1791, które regulują stosunek ministrów do ciała prawodawczego.

Artykuł I-szy sekcji IV. (o ministrach) Rozdziału II-go Tytułu III. powiada, że »wyłącznie do króla należy wybór i odwołanie ministrów«. Wiemy, że artykuł ten należy uzupełnić niekonstytucyjnym postanowieniem dekretu o odpowiedzialności ministrów, pozwalającym zwracać uwagę królowi, że ministrowie stracili zaufanie narodu. Artykuł II. tejże sekcji zakazuje powoływania tak członków Konstytuanty, jak członków przyszłych ciał prawodawczych, przez czas pełnienia ich funkcji poselskich i przez dwa lata po wygaśnięciu ich mandatów na stanowiska ministrów, jak również nadawania im przez rząd jakichkolwiek urzędów lub wynagrodzeń. Zakaz ten dotyczy również członków Trybunału kasacyjnego, jak również przysięgłych Najwyższego Trybunału Narodowego, a nawet wszystkich tych, którzy na liście tych przysięgłych się znajdują. Jest więc ten artykuł rozszerzonym trochę ujęciem stanowiska Konstytuanty, które ona zajęła jeszcze w roku 1789. Art. 3. postanawia, że każdy urzędnik, nominowany przez władzę wykonawczą, jest obowiązany złożyć t. zw. przysięgę cywiczną. Art. 7. nakłada na ministrów obowiązek przedkładania co roku przy otwarciu sesji ciała prawodawczemu sprawozdania, którego treść nie została zbyt ściśle oznaczona. Miało ono mianowicie zawierać: 1) zestawienie wydatków przewidywanych w departamencie składającego sprawozdanie ministra, a więc coś w rodzaju projektu budżetu danego resortu na rok następny, 2) zdanie rachunku z użycia sum, przeznaczonych dla danego departamentu w roku ubiegłym, 3) »wskazanie nadużyć, które mogły się wkraść w różnych częściach rządu« a więc określenie zupełnie ogólne i niejasne<sup>1</sup>.

Sekcja czwarta Rozdziału trzeciego tytułu III-go poświęcona jest stosunkom ciała prawodawczego z królem. Uderza tu przede wszystkim, że ciało prawodawcze zbiera się na doroczną sesję samo bez interwencji króla. Monarcha ma tylko prawo dokonać otwarcia sesji, ale nie jest to koniecznym dla ważności obrad (art. I-szy). Również ciało prawodawcze samo odracza sesję, i samo ją zamyka. Jest tylko obowiązane o tem zawiadomić króla, wysyła-

---

<sup>1</sup> Artykuły 4—6 i 8 sekcji o ministrach omówiliśmy w rozdziale o odpowiedzialności ministrów.

jąc do niego deputację, król zaś może, o ile uważa to odroczenie, względnie zamknięcie sesji, za szkodliwe, zwrócić na tę szkodliwość ciała prawodawczemu uwagę, wysyłając do niego pismo (un message), nad którym ciało prawodawcze jest obowiązane obradować (art. 2—4). Również może zwołać król ciało prawodawcze w przerwie między sesjami, ile razy uzna to za stosowne ze względu na dobro państwa, jak również w wypadkach przewidzianych i określonych przez ciało prawodawcze przed odroczeniem (art. 5). Król ma prawo każdej chwili udać się do ciała prawodawczego. Przyjęty w takim razie będzie i odprowadzony przez deputację, w skład której jednak nie może wchodzić prezydent Zgromadzenia. W obecności króla ciało prawodawcze nie może obradować (art. 6—8). Z art. 9 tego wynika możliwość korespondowania między królem a ciałem prawodawczym. Nareszcie artykuł 10-ty to kompromisowy wniosek Lametha z 15. sierpnia 1791 r. o uczestnictwie ministrów w obradach ciała prawodawczego. Będą oni mogli zabrać głos, bez specjalnej uchwały zezwalającej im na to, ile razy tego zażądają w sprawach należących do ich departamentów, lub ile razy Zgromadzenie zwróci się do nich z żądaniem udzielenia informacji. To było zgodne ze stanem rzeczy, jaki się wytworzył za czasów Konstytuanty, w szczególności wynikało z tego, że konstytucja nie wprowadzała nowej formy żądania wyjaśnień od ministrów, jak tylko tę, która była praktykowaną przez Zgromadzenie narodowe, t. j. przez uchwałę, nie wprowadzała więc interpelacji w naszym dzisiejszym pojęciu. Lecz art. 10. pod innym względem zmieniał jednak stan rzeczy, jaki się wytworzył przez dwa i pół lat obrad Konstytuanty. Zezwalał bowiem na stałą obecność ministrów na posiedzeniach ciała prawodawczego i przewidywał, że mogą przemawiać także o rzeczach nie należących do ich departamentu, o ile Zgromadzenie narodowe uchwali, że można im głosu udzielić.

Sekcja I. Rozdziału III. Tytułu II. omawia atrybucje ciała prawodawczego. Wymienimy z nich te, które wydatniają supremację legisyłatywy nad egzekutywą. Przedewszystkiem król nie miał w ścisłym słowa tego znaczeniu, inicjatywy prawodawczej. »Król może tylko wezwać ciało prawodawcze do wzięcia pod rozwagę pewnej sprawy«. To znaczy, że w razie jakiejś propozycji królewskiej, ciało prawodawcze przegłosuje ją tylko o tyle, o ile się znajdzie poseł, który propozycję tę przemieni na wniosek posta-

wiony ze swojej strony<sup>1</sup> (punkt I. art. I-go). Ciało prawodawcze nie tylko uchwalało budżet w najpełniejszym tego słowa znaczeniu (punkt 2 i 3), ale także miało »dokonywać rozdziałów podatków bezpośrednich między departamenty królestwa, oraz doglądać użycia dochodów publicznych i kazać z niego zdawać sobie sprawę« (punkt 4). W tem ogólnem określeniu uzyskała sankcję konstytucyjną każda forma kontroli legislatywy nad administracją skarbową, więc np. to wszystko, co widzieliśmy, że w tym zakresie przedsięwzięła Konstytuanta. Punkt 12. niema dużego znaczenia praktycznego, ale jest charakterystycznym dla tendencji wywyższenia władzy prawodawczej nad wykonawczą. Postanawia on, że jedynie ciało prawodawcze ma prawo »ustanawiać publiczne uczczenie pamięci wielkich ludzi«. Takie wyraźne wykluczenie króla w tym wypadku mogło być podyktowane tylko chęcią wpojenia przekonania w lud o supremacji legislatywy nad egzekutywą. Punkty 5—9 i 11. wyszczególniają wszystkie te atrybucje ciała prawodawczego, które wprawdzie należą do normalnego zakresu ustawodawstwa, są więc normalną atrybucją legislatywy, ale co do których, mogłyby być co do tego należenia wysunięte wątpliwości<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Art. I. sekcji 1-szej jest wystylizowany tak, że może budzić wątpliwości co do tego, czy we wszystkich dziedzinach ustawodawstwa może król »wzywać ciało prawodawcze do wzięcia pewnej sprawy pod rozwagę«. Biorąc tekst wspomnianego artykułu całkiem dosłownie, można dojść do wniosku, że nie. Sprawa jest jasna tylko przy punkcie 1-szym, który mówi ogólnie o ustawach i w drugiej części, w której jest określone owe prawo króla. Właśnie dlatego, że prawo to jest wzmiankowane tylko przy punkcie 1-szym, możnaby wnioskować oczywiście wbrew intencji prawodawcy, że w sprawach wymienionych w punktach 2—7 i 9—12 król wogóle nie ma prawa nawet wzywać ciała prawodawczego do wzięcia pod rozwagę jego propozycji z zakresu spraw w punktach tych wzmiankowanych. W punkcie 8-mym (o dorocznem oznaczeniu liczby ludzi i okrętów w armji lądowej i morskiej) rzecz się przedstawia inaczej. Tutaj uchwała zapaść może jedynie na podstawie propozycji królewskiej.

<sup>2</sup> Stworzenie lub zniesienie urzędów publicznych (punkt 5). Oznaczenie jakości monet (punkt 6). Zakaz lub pozwolenie wprowadzenia wojsk cudzoziemskich na terytorjum Francji (punkt 7). Szereg spraw organizacyjnych armji, łącznie z oznaczeniem, na podstawie propozycji królewskiej dorocznego kontyngentu rekruta (punkt 8) Sposób administracji i sprzedaż dóbr narodowych (punkt 9). Nagrody i dekoracje dla państwa (punkt 11). — Punkt 10. odnosi się do atrybucyj sądowniczych ciała prawodawczego (vide rozdział o odpowiedzialności prawnej ministrów).

Artykuł 2. i 3. omawianej sekcji wprowadzają daleko idącą ingerencję ciała prawodawczego w prawo wypowiedziania wojny, zawierania pokoju, jak wogóle w całą dziedzinę polityki zagranicznej. Tak więc wojna może być wypowiedzianą, wprowadzie jedynie na podstawie propozycji królewskiej, ale tylko drogą dekretu ciała prawodawczego, i to nawet w wypadku, gdyby Francja była wyraźnie zaatakowana. Przez cały czas trwania wojny, ciało prawodawcze ma prawo wezwać króla do rozpoczęcia rokowań pokojowych i król jest zmuszony wezwania tego usłuchać. Wszelkiego rodzaju traktaty, tak pokojowe, jak zawierające przymierza lub handlowe, mogą dopiero wejść w życie po ratyfikowaniu ich przez legislatywę. A więc nie tylko te traktaty wymagają ratyfikacji, które nakładają na państwo nowe ciężary, zmieniają istniejące ustawy, lub zmieniają stan terytorjalny państwa, co wszystko byłoby normalną atrybucją ustawodawczą, ale wszystkie wogóle traktaty wymagają ratyfikacji ciała prawodawczego<sup>1</sup>.

Również w zorganizowaniu administracji prowincjonalnej uwydatnia się supremacja ciała prawodawczego (Sekcja II. Rozdział IV. Tytułu II-go konstytucji i dekrety z 14. i 22 grudnia 1789 r.) Cała hierarchja urzędów administracyjnych była obieralna, co musiało przedłużyć ten stan rzeczy oglądania się ich na legislatywę, jaki widzieliśmy za Konstytuanty, mimo że nominalnie organy te miały podlegać wyłącznie królowi. Ale zawieszenie w czynnościach urzędników administracyjnych wymagało zatwierdzenia ciała prawodawczego (art. 8. wspomnianej sekcji).

Nareszcie art. 6, sekcji I-szej rozdz. IV. tytułu III. redukuje do minimum prawo króla wydawania rozporządzeń wykonawczych do ustaw, ograniczając je wyłącznie do prostego nakazywania wykonywania ich, lub przypomnienia, że mają być wykonane.

Przypatrzmy się bliżej stosunkowi egzekutywy do legislatywy, wytworzonemu przez zacytowane artykuły konstytucji.

Z jednej strony widzimy wprowadzenie w całej pełni kontroli nad rządem i odpowiedzialności politycznej ministrów. Redslob słusznie zauważa, że kwestja tej odpowiedzialności jest tylko

---

<sup>1</sup> Jeszcze jaśniej uwydatnia się to w art. 3. Sekcji 3. (o stosunkach zagranicznych) Rozdziału IV. (o wykonywaniu władzy wykonawczej) z którego wynika, że ratyfikacji ciała prawodawczego podlegają wszystkie »traktaty pokojowe, zawierające przymierza i handlowe, oraz inne konwencje«.



kwęstją ustosunkowania się sił politycznych, a nie kwęstją prawną, jak to wykazuje przykład angielski, ale niema racji, jeśli twierdzi, że Konstytuanta z tego sobie sprawę zdawała<sup>1</sup>. Właśnie dlatego, że sobie tego nie uzmysławiała, uznała Konstytuanta za konieczne przyjąć wniosek Buzota, którego nie można ocenić inaczej, jak tylko prawnem, jakkolwiek oględnem, ujęciem odpowiedzialności politycznej ministrów, jedynem bodaj, jakie spotykamy, w konstytucjach europejskich przed wojną światową<sup>2</sup>. To, że wniosek ten nie został wprowadzony do konstytucji, nie ma większego praktycznego znaczenia, nie zmienia ani wytworzonego stanu rzeczy, ani faktu prawniczego ujęcia odpowiedzialności politycznej. Wprowadzenie tej odpowiedzialności umożliwiało już w całej pełni ustanowienie ciągłej kontroli nad rządem. Zestawiliśmy wypadki, w których ciało prawodawcze miało możność ingerencji w dziedzinę władzy wykonawczej, jeszcze ponad tę normalną kontrolę. Jedno tu było tylko utrudnienie. Niemożność indywidualnego interpelowania ministrów, konieczność dekretu, sby uzyskać wyjaśnienia od rządu. Było to jednak raczej tylko utrudnienie techniczne, uniemożliwiający być może to, co w nowoczesnej praktyce konstytucyjnej nazywamy prostemi zapytaniami (question) ale bynajmniej nie uniemożliwiający, a co najwyżej utrudniający właściwą interpelację. Tak więc ciało prawodawcze było wyposażone w cały arsenał środków, aby być dokładnie poinformowanym

---

<sup>1</sup> Redslob op. cit. str. 270 — Że Konstytuanta nie zdawała sobie sprawy, że odpowiedzialność ministrów jest tylko kwęstją ustosunkowania się sił politycznych, a nie kwęstją prawną, tego najlepszym dowodem, że się zawahała ze skrupułów prawnych udzielić votum nieufności ministrom we wrześniu 1790 r. Gdy potem swoje poglądy zmieniła, uznała za stosowne prawnie sformułować tę kwęstję i uchwaliła wniosek Buzota.

<sup>2</sup> We wszystkich konstytucjach europejskich XIX wieku, powiedziane jest tylko, że władza wykonawcza spoczywa w ręku króla, lub prezydenta rzeczypospolitej, i że za niego są odpowiedzialni ministrowie, poczem następują postanowienia o odpowiedzialności prawnej ministrów. Kwęstją, czy rządy sprawowane będą osobiście przez głowę państwa, swobodnie dobierającą sobie swoich ministrów (jak np. w Prusiech), czy też faktyczna władza spoczywać będzie w ręku ministrów, zawisłych od izby posłów, i nominowanych w myśl jego życzeń (jak np. w trzeciej republice francuskiej), kwęstja ta pozostawała nierozstrzygniętą w tych konstytucjach i rozstrzygnięcie jej zależało wyłącznie od rozwoju wypadków i ustosunkowania się sił. Dopiero po wojnie światowej zaczynają pojawiać się w konstytucjach postanowienia normujące odpowiedzialność polityczną ministrów, np. art 58 konstytucji polskiej.

o działalności rządu, aby móc go zmusić do postępowania zgodnego z jego intencjami, aby ewentualnie zmusić go do ustąpienia.

Jakież wobec tej siły danej ciału prawodawczemu były środki obrony króla i ministrów.

Normalny sposób pogodzenia silnej władzy wykonawczej z atrybucjami kontrolnymi legislatywy, sposób, na którym polegają rządy parlamentarne, a wynikający z tego, że przywódcy większości ciała prawodawczego zostają powoływani do rządu, został udaremniony przez postanowienie konstytucji, że posłowie nie mogą być ministrami. Dzięki temu, prawie, że uniemożliwiono, aby rząd mógł kierować pracami ciała prawodawczego.

Uniemożliwienie to było zupełne przez utrudnienie przemawiania ministrów na posiedzeniach ciała prawodawczego. Wolno im było wprawdzie przebywać stale na tych posiedzeniach, ale w upokarzającej roli biernych świadków. Aby wolno im było przemawiać, trzeba było specjalnej uchwały. Bez niej narażali się na odebranie sobie głosu, ile razy zaryzykowali choć jedno słowo wykraczające poza ich resort.

Nie przyznanie królowi prawa rozwiązywania ciała prawodawczego, pozbawiało rząd jedynej w tych warunkach możliwości nie skapitulowania przed ciałem prawodawczym.

Z tego wszystkiego wynika, że stosunek legislatywy do egzekutywy w konstytucji 1791 r. oparty został na dwóch, w gruncie rzeczy sprzecznych ze sobą przesłankach: podziału władz i supremacji ciała prawodawczego nad władzą wykonawczą. Utartym poglądem było dotąd<sup>1</sup>, że było to rezultatem kompromisu, dokona-

<sup>1</sup> Np. Redslob op. cit. str. 224: »Die Nationalversammlung schreitet in ihren politischen meist von Montesquien ihr eingegebenen, Bestrebungen vor, bis sie plötzlich auf die Frage stösst, ob sie nicht in Widerspruch mit der Lehre von Rousseau geraten ist. Die Gedankenarbeit der Nationalversammlung hat das eigentümliche, dass sie durchzogen ist von einem steten Konflikt zwischen den beiden Theorien und von der fortwährenden Bestrebung, diesen Konflikt beizulegen«. — Również Duguit (*La separation des pouvoirs et l'assemblée Nationale de 1789*, *Revue d'Economie politique* 1893) uważa, że Konstytuanta działała głównie pod wpływem Monteskiusza, a niezgodności z jego doktryną, tłumaczy niezrozumieniem autora »Ducha praw« lub koncesjami na rzecz Russa, a pomija wpływ Mablyego. — Duvergier de Hauranne (op. cit. I. str. 41—43) wymienia wprawdzie Mablyego, jako jednego z tych, którzy wpłynęli na ukształtowanie się opinii Zgromadzenia narodowego, ale tego nie wykazuje, przypisuje zaś większe znaczenie wpływowi Russa, niż inni autorowie, zajmujący się doktrynerskim podłożem

nego przez Konstytuante, między zasadami Monteskiusza, a doktryną Russa, kompromisu, w którym przeważył Monteskiusz, a tylko w pewnym stopniu zrobiono koncesje na rzecz Rousseau. W porównaniu pozytywnego ustawodawstwa z teorią poprzedzającą go, dużo jest względności, niewątpliwie więc można i tak ująć podstawy teoretyczne ustroju, wytworzonego przez Zgromadzenie prawodawcze. Nie przypuszczamy jednak, aby takie ujęcie było trafne. Dla nas doktryną, która zwyciężyła u twórców konstytucji 1791 roku, jest doktryna Mablyego.

Dla Monteskiusza podział władz polegał na utworzeniu barjer między władzami takich, któreby uniemożliwiały ingerencję jednej władzy w dziedzinę drugiej, przyczem obie władze były dla niego równorzędne. Wszelką wyższość władzy prawodawczej nad wykonawczą, odrzucał na równi z możliwością wpływania egzekutywy na legislatywę. Niesłusznem jest twierdzenie, jakoby zalecał on odpowiedzialność polityczną ministrów. Wręcz przeciwnie, jesteśmy przekonani, że odpowiedzialność taka szła wbrew jego założeniom, jako stwarzająca zawisłość rządu od ciała prawodawczego, a więc gwałcąca zasadę podziału władz tak, jak on ją pojmował. Cóż z tego widzimy w konstytucji 1791 r.? Z zapór wzajemnie hamujących obie władze, a więc rzeczy najistotniejszej dla Monteskiusza nie pozostało prawie nic: izby wyższej nie wprowadzono, sankcją królewską ukrócono. Ostatecznie dochodzi się do wniosku, że z doktryny autora »Ducha praw« przyjęto rzeczy, których za Monteskiuszem był wyznawcą także i Mably.

Dla Russa władza wykonawcza jest emanacją władzy prawodawczej, opierającej się na woli powszechnej ludu. Z chwilą oparcia ustroju na zasadzie reprezentacyjnej, odrzucenia jakiegokolwiek skorygowania tego ustroju np. przez referendum ludowe, trudno mówić o choćby w drobnej mierze hołdowaniu zasadom autora »Kontraktu społecznego«. Wprowadzenie supremacji ciała

prac Konstytuanty. — Egon Zweig (op. cit. str. 85—90) podkreśla z naciskiem, że wpływ Mablyego na twórców konstytucji 1791 r. nie jest doceniany, ma jednak sposobność badać ten wpływ tylko w odniesieniu do problemu »pouvoir constituant«, na ukształtowanie się którego wpływ innych pisarzy, a w szczególności Russa, był większy. — Esmein wzmiankuje o wpływie Mablyego (Prawo konstytucyjne, Warszawa 1921, str. 204), ale na pierwszym miejscu stawia Monteskiusza. Natomiast gdzieś indziej (Gouverneur Morris, str. 211) w całej pełni uznaje wpływ Mablyego.

prawodawczego nad rządem, z chwilą zupełnego odrzucenia bezpośredniego udziału ludu w rządach, jest raczej obojętne z punktu widzenia Russa, a nawet wydawałoby mu się bardziej niebezpieczne, niż wierne skopjowanie ideału Monteskiusza. Uważał przecież, że wielogłowa »tyranja« ciała prawodawczego jest gorszą od »tyranji« jednostki.

Natomiast supremacja ta jest najistotniejszym składnikiem poglądów Mably'ego. Przyjmując ją, jak również przyjmując z Monteskiusza te postulaty, których zwolennikiem był i Mably, Konstytuanta stworzyła ustrój, który w zasadniczych rysach odpowiada jego poglądom. Widzieliśmy, jak i podłoże uczuciowe było to samo: nieufność do władzy wykonawczej. Z nieufności utrudniła Konstytuanta ministrom przemawianie w ciele prawodawczem, z nieufności<sup>1</sup> uchwalono wniosek Buzota.

Nie znaczy to oczywiście, aby wpływ Monteskiusza i Russa był obcy Konstytuancie. Byli oni jej członkom lepiej znani od Mablyego, nazwiska ich były bez porównania głośniejsze, cieszyły się większym autorytetem. Powoływanie się na nich bywało w ciągu obrad Zgromadzenia narodowego częstsze i wywoływało efekt większy, niż powoływanie się na Mablyego. Ale wpływ ich wyraził się bardziej w stylizacji konstytucji, w niedopowiedzeniu pewnych rzeczy, niż w faktycznych formach ustrojowych. Większość ideałów Russa znajduje się w deklaracji praw człowieka i obywatela, ale Konstytuanta nie miała skrupułów w ich pogwał-

---

<sup>1</sup> Słusznie podnosi Duvergier de Hauranne (op. cit. str. 103). Natomiast nie można zgodzić się z jego zdaniem, przyjętem również przez Esmeina (Prawo konstytucyjne str. 370), jakoby Konstytuanta nie rozumiała znaczenia wniosku Buzota, jakoby uważano, że mimo uchwalenia votum nieufności dla ministrów, król mógł ich zatrzymać nadal. Niewątpliwie dosłowna interpretacja tekstu na takie prawo króla wskazywała, ale nie było chyba nikogo w Konstytuancie tak naiwnego, któryby wierzył, że będzie w stanie monarcha zatrzymać ministrów, jeśli ciało prawodawcze oświadczy, że stracili oni zaufanie narodu. Jesteśmy przekonani, że Zgromadzenie narodowe całkiem świadomie stworzyło tylko pozory swobodnej decyzji króla przy nominacji i dymisji swoich doradców, w gruncie rzeczy zaś zdawało sobie sprawę ze skutków wręcz przeciwnych uchwalenia wniosku Buzota. Zacytowane przez Esmeina mowy Thoureta i Dupont de Nemours dowodzą tylko, że uważali oni za wskazane nadal pozory zachowywać. — Zresztą gdzieindziej (Précis de l'histoire du droit français 1789—1814, str. 41) nie komentuje już w ten sposób Esmein tej uchwały Konstytuanty.

ceniu, lub obejściu<sup>1</sup>. W myśl teorii Monteskiusza postawiono zasadę, że wyłącznie król ma prawo nominować ministrów, a artykuł o możliwości zmuszania ich do dymisji przez ciało prawodawcze uznano za niekonstytucyjny i zredagowano tak, aby stworzyć pozory, że ostateczna decyzja w sprawie nominowania i odwoływania ministrów przysługuje monarsze. Nie trudno przewidzieć, że w praktyce miało to doprowadzić do obsadzania stanowisk ministerjalnych jedynie w myśl życzeń ciała prawodawczego, czyli nie wielka miała być tu różnica faktyczna z ideałem Mablyego, aby ministrowie byli wybierani przez legislatywę. Nie było również oczywiście ani słowem w konstytucji powiedziane, że punkt ciężkości w sprawowaniu władzy wykonawczej spocznie w komitetach ciała prawodawczego, również w myśl wskazań Mablyego, lecz znowu musiało to być wynikiem ustroju wprowadzonego przez Zgromadzenie narodowe.

Dochodzimy więc do wniosku, że Konstytuanta stworzyła pozory, jakoby konstytucja przez nią uchwalona, opierała się na doktrynie Monteskiusza, w pewnej mierze Russa, faktycznie zaś wprowadzała ustroj oparty głównie na ideale Mably'ego. Czemu przypisać tę rozbieżność?

Gdy się pisze o wpływie prac teoretycznych na pozytywne ustawodawstwo, zwłaszcza w dziedzinie prawa publicznego, nie należy nigdy zapominać, że wpływ ten jest bardzo względny. Oczywiście, że prace te urabiają poglądy ustawodawców, ale w równej mierze, jak to już zaznaczyliśmy, zaciążyć muszą tu na szali wypadki polityki bieżącej, ustosunkowanie się ścierających sił, nastroje chwili. Niewątpliwie Monteskiusz i Rousseau większemi byli autorytetami dla członków Konstytuanty, od Mablyego (jakkolwiek i ten ostatni był znany i poważany) dlatego, gdzie można było, tam redagowano ustawy konstytucyjne tak, aby przynajmniej pozór zgodności z ich zasadami stworzyć. Ale poglądy Mably'ego bardziej odpowiadały temu stanowi rzeczy, jaki wytworzył się w pierwszym

---

<sup>1</sup> Nie wchodzi w zakres tej pracy omawianie deklaracji praw człowieka i obywatela, a więc i sprzeczności zawartych tam, a zaczerpniętych z Russa zasad z konstytucją 1791 r. Tak np. utrzymano dziedziczną monarchję, mimo art. III-go deklaracji o suwerenności narodu i pochodzenia od niego każdej władzy, stwarzając tylko fikcję, że władza wykonawcza jest przez naród dziedzicznie delegowana królowi. Wprowadzono podział na obywateli czynnych i biernych, mimo art. VI. deklaracji, że prawo jest rezultatem woli powszechnej wszystkich obywateli.

okresie rewolucji francuskiej. Konstytuanta z jednej strony obawiała się, aby król na czele sił kontrrewolucyjnych nie obalił jej dzieła, i miała do tej obawy, aż nadto powodów w zachowaniu się dworu. Stąd konieczność możliwie jaknajwiększego ukrócenia władzy królewskiej i niemożność wprowadzenia poglądów Monteskiusza w życie. Z drugiej strony równie silna była obawa Konstytuanty przed anarchją idącą od dołu. Temu burżuazyjnemu i w gruncie rzeczy anti-demokratycznemu Zgromadzeniu, był zrewolucjonizowany lud francuski równie wielkim postrachem, co kontrrewolucyjny król i szlachta. Stąd odrzucenie koncepcji Russa o bezpośrednim udziale ludu w rządach. W tych warunkach poglądy Mably'ego, tego arysto-demokraty, zajmującego stanowisko pośrednie między Russem a Monteskiuszem, nasuwały się samo przez się, czasami świadomie, przypuszczalnie częściej nieświadomie członkom Konstytuanty.

W każdym razie wpływ teoretyków XVIII. wieku zaciążył na szali przy tworzeniu konstytucji 1791. roku z jednego punktu widzenia decydująco. Sposób myślenia członków Zgromadzenia był do tego stopnia przez nich urobiony, że byli oni niezdolni wymyśleć takie formy ustrojowe, których nie spotykali w takim, lub innym dziele, któregoś z autorów. Mogli swoje poglądy czerpać z takiego lub innego autora, stosownie do wymogów chwili, lub przekonań osobistych, mogli z elementów, które u nich znaleźli, wytwarzać takie lub inne kombinacje, ale nie byli w stanie stworzyć czegoś nowego, czegoś, coby nie znajdowało się ani u Monteskiusza, ani u Russa, ani u Mablyego<sup>1</sup>. Stąd niemożność wprowadzenia rządów parlamentarnych takich, jakie tworzyły się współcześnie w Anglii. Procesu tego tworzenia się po drugiej stronie kanału la Manche dopatrzyć się Konstytuanta nie mogła<sup>2</sup>, przedstawienia takich rządów nie znajdowała u autorów, uświadomić sobie ich sama, ich funkcjonowania, znaczenia, celowości, mimo że znała wszystkie ich składowe elementy, nie była w stanie

W jednej tylko sprawie zrobiła Konstytuanta koncesję na

<sup>1</sup> Ewentualnie także u Blackstona i de Lolme'a.

<sup>2</sup> Nie mogła najpierw dlatego, że, jak to nieraz już zauważyliśmy, rządy parlamentarne były dopiero w stadjum formowania się w Anglii, powtóre, że ustroj w Anglii, poza niektórymi monarchistami, znany był członkom Konstytuanty głównie z dzieł autorów, którzy rządów tych w Anglii nie dopatrywali się, lub należycie ich uwydatnić nie umieli.

rzecz Monteskiusza<sup>1</sup>, a mianowicie w sprawie sankcji królewskiej. Sankcja ta jest rzeczą obojętną przy systemie rządów parlamentarnych, czego dowodem najlepszym jest fakt, że nie bywa nigdy odmawianą w krajach, gdzie ten system panuje<sup>2</sup>. Ma ona jednak zasadnicze znaczenie przy systemie takim, jaki pragnął wprowadzić Monteskiusz, polegającym na zupełnej równorzędności władzy wykonawczej i prawodawczej<sup>3</sup>. Wprowadzenie tej sankcji było ze strony Konstytuanty nielogicznością, tak z punktu widzenia doktryny Mably'ego, jak i jej obawy przed niebezpieczeństwem kontrrewolucji ze strony króla. Ona jedna nie mieści się w ogólnej konstrukcji systemu konstytucyjnego i nosi na sobie wyraźne piętno kompromisu. To też uczyniono ją możliwie ograniczoną, wprowadzono właściwie tylko veto zawieszające, uniemożliwiające w razie zastosowania go przez króla wejście w życie ustawy na

<sup>1</sup> Było to rezultatem wypadkowego układu sił w Konstytuancie. Monarchistom w sukurs w sprawie veta przyszedł Mirabeau i przeważył szalę, zdoławszy jednak wywalczyć tylko veto zawieszające, a nie sankcją zupełną na wzór angielski i według postulatów Monteskiusza.

<sup>2</sup> Sankcja monarsza niema znaczenia przy rządach parlamentarnych, ponieważ: 1) Głowa państwa nie może jej odmówić, jeśli ministrowie mu udzielnie jej doradzą, lub równałoby się to samowolnemu, bez oglądania się na ciało prawodawcze, udzieleniu dymisji ministrom. 2) Uchwalenie ustawy niezgodnej z intencjami ministrów, jest nie do pomyślenia, jak długo rząd rozporządza większością głosów w ciele prawodawczem. 3) Jeśli rząd większość tę utraci, trudno przypuścić, aby doczekał on uchwalenia ustawy, na którą się nie zgadza, i albo poda się przedtem do dymisji, albo przedtem rozwiąże ciało prawodawcze. Pozostaje więc tylko ewentualność, że król, nie chcąc sankcjonować jakiejś ustawy, udzieli rządowi dymisję, powoła rząd z opozycji i rozwiąże parlament. Jest to ewentualność tak rzadka, że w Anglii nie było wypadku odmowy sankcji królewskiej od czasów królowej Anny (r. 1707). Również za czasów trzeciej republiki francuskiej nie było wypadku, aby prezydent użył przysługującego mu na podstawie konstytucji 1875 r. prawa veta. (vide Esmein, Prawo konstytucyjne, str. 166).

<sup>3</sup> Monteskiusz, *Esprit des Lois*, Livre XI. Chapitre VI: »La puissance exécutive, comme nous avons dit, doit prendre part à la législation par sa faculté d'empêcher; sans quoi, elle sera bientôt dépouillée de ses prérogatives. Mais si la puissance législative prend part à l'exécution, la puissance exécutive sera également perdue. — Si le monarque prenait part à la législation par la faculté de statuer, il n'y aurait plus de liberté. Mais comme il faut pourtant qu'il ait part à la législation pour se défendre, il faut qu'il y prenne part par la faculté d'empêcher. — Ce qui fût cause, que le gouvernement changea à Rome, c'est que le sénat, qui avait une partie de la puissance exécutive, et les magistrats qui avaient l'autre, n'avaient pas, comme le peuple, la faculté d'empêcher.

przeciąg dwóch sesyj prawodawczych. Pozbawiono króla tego veta nie tylko w wszystkich sprawach dotyczących regulaminu, weryfikacji wyborów ciała prawodawczego, lub w dekretach, stawiających w stan oskarżenia, ale także i w wszystkich dekretach, odnoszących się do podatków (sekcja III. rozdziału III. tytułu II-go konstytucji).

Jak w praktyce mógł taki system funkcjonować? Okazało się, że był tylko przedłużeniem stanu rzeczy, jaki się wytworzył w stosunku legislatywy do egzekutywy za Konstytuanty: stan ciągłej nieufności między ministrami, a ciałem prawodawczym, i ciągłej, systematycznej ingerencji tego ostatniego w dziedzinę władzy wykonawczej, ingerencji idącej tak daleko, że główny zrąb rządów w państwie spocząć miał w rękach prawodawców. Zmieniło się tylko tyle, że, jeśli Konstytuanta wahała się wyrzucić jakąkolwiek wyraźną presję na króla w kierunku takiego lub innego obsadzenia stanowisk ministerjalnych, to teraz ciało prawodawcze miało możliwość wyrażenia swej opinii w tym względzie. Był to system, który miał wszelkie złe strony rządów parlamentarnych, bez ich stron dodatnich, otwierał pole do ciągłych kryzysów ministerjalnych, a wykluczał racjonalną współpracę rządu z ciałem prawodawczym, nie mówiąc już o jakimkolwiek kierownictwie prac legislatywy przez ministrów. Wręcz przeciwnie sankcjonował on definitywnie zupełne podporządkowanie władzy wykonawczej pod prawodawczą. Ostatecznym powodem tego podporządkowania był fakt, że ministrami musieli w tych warunkach być tylko ludzie o słabej indywidualności i małych talentach. Z jednej bowiem strony król nie mógł powołać wybitniejszej jednostki, któraby nie miała zaufania ciała prawodawczego, musiał nominować swoich doradców z pośród członków partji, mającej większość w ciele prawodawczym. Czy było zaś możliwem, aby poza posłami znalazły się w danej partji nieprzeciętne indywidualności? Małe było tego prawdopodobieństwo, to też ministrami mieli zostawać prawie wyłącznie drugo-, lub trzeciorzędne osobistości należące, lub mające zaufanie partji, mającej większość w ciele prawodawczym.

## IX.

### Charakterystyka stosunku ciała prawodawczego do rządu.

Konstytucja 1791 roku obowiązywała zbyt krótko (październik 1791 — 10 sierpień 1792) aby miało się w całej pełni oka-



zać, jakimi rezultatami byłaby zdolna wykazać się w życiu, tembardziej, że cały czas jej obowiązywania był okresem ciągłych wstrząszeń rewolucyjnych. Normalne funkcjonowanie konstytucji było utrudnione również przez niewyrobienie ciała prawodawczego, w dużej mierze spowodowane uchwałą Konstytuanty<sup>1</sup> że żaden z jej członków nie będzie mógł przez dwa lata być wybranym posłem. Dzięki temu ciało prawodawcze składało się w ogromnej większości z jednostek nieznanych, a mało liczyło osobistości, któreby miały jakinkolwiek doświadczenie w życiu publicznym. Rezultatem tego było jeszcze słabsze wykształcenie się systemu partyjnego, niż to miało miejsce w Konstytuancie. Była w tych ludziach naiwna ambicja zachowania zupełnej niezawisłości sądu i stworzenia pozorów, że w każdym wypadku idą wyłącznie za głosem swojego sumienia, stąd niechęć ich do poddania się karbom dyscypliny partyjnej<sup>2</sup>. Mimo to można mówić o pewnych ugrupowaniach w ciele prawodawczym<sup>3</sup>. Prawica, to zwolennicy dawnego centrum lewego i tryumwiratu Konstytuanty. Brali oni Konstytucję dosłownie, w konsekwencji czego pragnęli, aby władza wykonawcza faktycznie spoczywała w ręku króla. Lewica, to jakóbini, lub kordelierzy, pokrywający się mniej więcej z dawną skrajną lewicą Konstytuanty. Ich linią wytyczną było jaknajwiększe ograniczenie władzy króla i jaknajdalej idąca ingerencja ciała prawodawczego w dziedzinę egzekutywy. Wśród lewicy rej wodziła grupa posłów, których później ochrzcić miano nazwą Żyryndystów a których przywódcami najwybitniejszymi byli Brissot, Vergniant i Condorcet. Pomiędzy temi dwoma ugrupowaniami, które trudno nazwać partjami w dzisiejszem tego słowa znaczeniu, ale które bądź co bądź do pewnego stopnia były zwarte, wahała się większość posłów, t. zw. centrum zupełnie nie zorganizowane. Prawie zawsze przechylać się ono miało w stronę lewicy. Dlatego żyryndystów uznać można za przewodzców, mających za sobą większość ciała prawodawczego.

Nie wytworzenie się systemu partyjnego, płynąca stąd niepewność, jakie stanowisko zajmie w każdym poszczególnym wypadku ciało prawodawcze, utrudniało nastanie normalnych stosun-

<sup>1</sup> Art. 2. Lekcji IV. Rozdziału II. Tytułu III. Konstytucji 1791 roku.

<sup>2</sup> Podnosi to Gaston Dodu (op. cit. str. 148).

<sup>3</sup> Anlard: Les orateurs de l'Assemblée législative et de la Convention, Saignac op. cit. str. 332—333.

ków między rządem a ciałem prawodawczym. Stosunki te zaogniało ich podłoże uczuciowe. Było to, to samo co za czasów Konstytuanty, przekonanie o nieuchronnej wrogości egzekutywy do legislatywy. Przekonanie to potęgowało się poczuciem wyższości ciała prawodawczego nad wszelkimi organami państwowymi, oraz ciągle rosnącą nieufnością specjalnie do osoby Ludwika XVI i jego rodziny. Do tego dołączyć należy, znowu jak za czasów Konstytuanty, konieczność ciągłego oglądania się na lud paryski, trwoga, aby w oczach tego ludu nie uchodzić za zdrajcę, jeśli się powie najmniejsze choćby słowo w obronie króla, lub jego ministrów. To też ton stałe wobec tych ostatnich panujący w ciele prawodawczym, to ton ciągłej, namiętnej krytyki, przechodzący nieraz w słowa pogardliwe i obraźliwe.

Wobec tego stanu rzeczy, nic dziwnego, że stosunku ciała prawodawczego do rządu nie można inaczej określić, jak tylko jako chroniczne przesilenie ministerjalne. Perypetje tego stosunku należą raczej do historii politycznej<sup>1</sup>. Dla jego charakterystyki powiemy tylko, że w ciągu dziesięciu miesięcy obrad ciała prawodawczego urzędowało, (nie licząc prowizorycznych kierowników) sześciu ministrów spraw zagranicznych<sup>2</sup>, czterech ministrów skarbu<sup>3</sup>, contributions et revenus publics, siedmiu ministrów wojny<sup>4</sup>, sześciu ministrów spraw wewnętrznych<sup>5</sup>, czterech ministrów sprawiedliwości<sup>6</sup> i tyluż ministrów marynarki i kolonji<sup>7</sup>. Tę rekordową w dziejach parlamentaryzmu liczbę osiągnięto bez używania artykułu 28

<sup>1</sup> Z punktu widzenia prawa konstytucyjnego oświecił je Collas: *L'exercice du pouvoir executif dans la Constitution de 1791*, Dijon 1906.

<sup>2</sup> Montmorin nominowany 16/VII. 1789, Delassart 21/XI. 1791, Dumourier 10/III. 1792 de Naillac 12/VI. 1792, de Chambonnas 17/VI. 1792, Bigot de Sainte Croix 1/VIII. 1791.

<sup>3</sup> Parbé nominowany 28/V. 1791, Claviere 23/III. 1792, Bouliou 18/VI. 1792, Leroux-Delarille 30/VII. 1792.

<sup>4</sup> Duportail nominowany 16/V. 1790, Narbonne 6/XII. 1791, de Grave 9/III. 1792, Servan 9/V. 1792. Dumourier 12/VI. 1792, Lajard 16/VI. 1792, D'Abancourt 23/VII. 1792.

<sup>5</sup> Delassart 25/I. 1791, Cahier de Gerville 27/XII. 1791, Roland 23/III. 1792, Mourgues 12/VI. 1792, Perrier de Montciel 16/VI. 1792, Champion de Villeneuve 21/VI. 1792.

<sup>6</sup> Duport de Perte nominowany 21/XI. 1791, Garnier 23/III. 1792, (nie objął urzędowania) Duranthon 12/IV. 1792, Hector de Joly 3/VII. 1792.

<sup>7</sup> Therenard nominowany 17/V. 1791, Bertrand de Molleville 7/X. 1791, Lacoste 15/III. 1792, Dubouchage 21/VII. 1792.

dekretu o odpowiedzialności ministrów; wystarczyła działalność zakulisowa. Jedyne formalne wmieszenie się ciała prawodawczego w sprawę nominacji ministrów, to dekret z 21 lipca 1792 r.<sup>1</sup>, wzywający króla, aby natychmiast przystąpił do obsadzenia wakujących stanowisk ministerjalnych.

Naogół stosunek rządu do ciała prawodawczego ukształtował się w sposób niemal zupełnie identyczny do stanu rzeczy panującego za Konstytuanty. Taka sama była ingerencja legislatywy w dziedzinę egzekutywy, tak samo narzędziami tej ingerencji były w dużej mierze komitety, podobne nareszcie były formy zewnętrzne tego stosunku. Artykuł konstytucji, regulujący prawo wstępu ministrów na posiedzenia ciała prawodawczego i zabierania na nich w pewnych warunkach głosu, nie przyniósł żadnej, w gruncie rzeczy, zmiany<sup>2</sup>.

Ostatecznie więc dojść trzeba do wniosku, że rządy parlamentarne w pierwszym okresie rewolucji francuskiej nie wykształciły się. Forma rządów, stworzona przez konstytucję 1791 r., wprowadzała szereg elementów, zasadniczych dla ich funkcjonowania, ale równocześnie, jak widzieliśmy, uniemożliwiała wprowadzenie ich w życie. Mimo to okres ten ma duże znaczenie dla przyszłego tryumfalnego pochodu systemu rządów parlamentarnych przez wszystkie niemal kraje Europy. Był on jednym z eksperymentów koniecznych, aby przekonać postępowy obóz Europy, że tradycyjne, historyczną ewolucją wykształcone formy ustrojowe angielskie w praktyce życia państwowego, lepsze dają rezultaty od urzeczywistnienia w pracowniach myślicieli wieku XVIII powstałych teoryj.

### Źródła i Literatura.

Allix E.: La philosophie politique et sociale de Mably. Revue des études historiques 1899.

Almanach royal, année 1789—1792.

Anson Willam: Loi et pratique constitutionnelles de l'Angleterre vol I-er le Parlement, Paris 1903, vol II la Couronne Paris 1905.

<sup>1</sup> M. XIII. 206.

<sup>2</sup> Zaraz przy pierwszym pojawieniu się ministrów na posiedzeniu ciała prawodawczego (18 października 1791) gdy tylko weszli na salę, dyskusja została przerwana. (M. X. 66).

Archives Parlementaires 1788—1799. Première série. Recueil complet des débats législatifs et politiques des chambres françaises, Paris 1877.

Aulard A.: Histoire politique de la révolution française. Paris 1921.

Aulard A.: L'éloquence parlementaire pendant la Révolution française I. Les orateurs de l'assemblée législative et de la convention, Paris 1882.

Aulard A.: Taine historien de la révolution française, Paris 1907.

Barckhausen H. Montesquieu, ses idées et ses oeuvres d'après les papiers de la Brède, Paris 1907.

Barthou Louis: Mirabeau, Paris 1913.

Boutmy: La Déclaration des droits de l'homme (Comptes rendus de l'Académie des Sciences morales t. CIII).

Becker Otto: Die Verfassungspolitik der französischen Regierung bei Beginn der grossen Revolution, Berlin 1910.

Blackstone: Commentaires sur les loix anglaises, Bruxelles 1774—1776.

Bryce James: The American Commonwealth, London 1888.

Caron Pierre: Manuel pratique pour l'étude de la Révolution française, Paris 1912.

Champion E.: J. J. Rousseau et la Révolution, Paris 1909.

Champion E. La France d'après les cahiers de 1789, Paris 1897.

Collas Jean: L'exercice du Pouvoir exécutif dans la Constitution de 1791, Dijon 1906 (thèse pour la doctorat).

Correspondance entre le comte de Mirabeau et le comte de la Marck pendant les années 1783, 1790 et 1791, Recueillie, mise en ordre et publiée par M. Ad. de Bacourt, Paris 1851.

Declareuil J.: Des critiques touchant les régimes représentatif et parlementaire dans les oeuvres politiques de J. J. Rousseau Recueil de l'Académie de législation à Toulouse 1910.

Declareuil J.: Histoire générale du droit français des origines à 1789, Paris 1925.

Dedieu J. Montesquieu et la tradition anglaise en France, thèse pour le doctorat présentée à la faculté des lettres de Bordeaux 1909.

Delagrange Roger: Le premier comité de constitution de la constituante (1789) ses vues et ses projets, Un moment d'éclat du Parti royaliste libéral en 1789, Paris 1899, (Thèse pour le doctorat).

Dodu Gaston: Le parlementarisme et les parlementaires sous la révolution, Paris 1911.

Duguit Léon: Traité de droit constitutionnel, Paris 1911.

Duguit Léon et Monnier Henry: Les constitutions et les principales lois politiques de la France, Paris 1925.

Duguit Léon: La Séparation des pouvoirs et l'assemblée Nationale de 1789, Revue d'économie politique, Paris 1893.

Duvergier de Hauranne: Histoire de Gouvernement parlementaire en France tom I-IV, Paris 1867.

Esmein A.: Précis élémentaire de l'histoire du droit français de 1789 à 1814, Paris 1911.

Esmein A.: Prawo konstytucyjne, przekład Wł. Konopczyńskiego i K. Lutostańskiego, Warszawa 1911.

Esmein A.: Gouverneur Morris, un témoin américain de la Révolution française, Paris. Hachette 1907.

- Esmein A.: Cours élémentaires de l'histoire du droit français, Paris 1925.
- Faguet: La politique comparée de Voltaire, Montesquieu et Rousseau.
- Gélinaud Léonin: Les doctrines sociales et politiques de Mably, Rochefort 1909 (thèse pour le doctorat).
- Gneist R.: Englische Verfassungsgeschichte, Berlin 1882.
- Guerrier M. W.: L'abbé de Mably, moraliste et politique, étude sur la doctrine morale du Jacobinisme puritain et sur le développement de l'esprit républicain du XVIII. siècle, Paris 1886.
- Hasbach Wilhelm: Die moderne Demokratie, Jena 1912.
- Hatschek Julius: Englische Verfassungsgeschichte bis zum Regierungsantritt der Königin Victoria, München und Berlin 1913.
- Hatschek Julius: Das Staatsrecht des vereinigten Königreichs Grossbritannien-Irlands, Tübingen 1914.
- Hatschek Julius: Englisches Staatsrecht Bd I. Führigen 1906, Bd II. Föhringen 1926
- Haymann Franz: Jean Jacques Rousseaus Socialphilosophie, Leipzig 1878.
- Jellinek Georg: Die Erklärung der Menschen und Bürgerrechte, 3 Aufl. von Walter Jellinek, München—Leipzig 1919.
- Jellinek Georg: Allgemeine Staatslehre, Berlin 1905.
- Lavissee Ernest: Histoire France t. I, première partie, Louis XVI. (1774—1789) par H. Carré, P. Saignac et E. Lavissee.
- Lavissee Ernest: Histoire de la France contemporaine t. I. La révolution (1789—1792) par P. Saignac.
- Loroquette A.: Le pouvoir exécutif dans la constitution de 1791, Bordeaux 1921 (thèse pour le doctorat).
- Loewenstein Karl: Volk und Parlament nach der Staatstheorie der französischen Nationalversammlung von 1789, München 1922.
- de Lolme: Constitution de l'Angleterre, Genève 1788.
- de Mably: Collection complète des Oeuvres, à Paris, de l'imprimerie de Ch. Desbrière, l'an III. de la République.
- Maitland: Constitutional history of England, Oxford 1909.
- Mellis: Le principe de la separation des pouvoirs d'après l'abbé de Mably, Toulouse 1907.
- Montesquieu: De l'esprit des lois (cytowyany według wydania Paris Firmin Didot 1872.
- Necker: Le pouvoir exécutif dans les grands états, Paris 1792.
- Peretiatkowicz Antoni: Filozofia prawa Jana Jakóba Rousseau, Poznań 1913.
- Redslob Robert: Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und ihrer unechten Form, Tübingen 1918.
- Redslob Robert: Die Staatstheorien der französischen Nationalversammlung von 1789, Leipzig 1911.
- Reimpression de l'Ancien Moniteur vol. I—XIII (cytowane w skróceniu: M; cyfra rzymska oznacza tom, cyfra arabska stronę).
- Rousseau Jean Jacques: Oeuvres complètes, Paris 1839.
- Siéyès Emmanuel: Qu'est-ce que le Tiers état? précédé de l'essai sur les privilèges, édition critique avec une introduction par Edme Champion, Paris 1888.

Simonnet H. Le Gouvernement Parlementaire et l'assemblee constituante en 1789, Paris 1891 (these pour le doctorat).

Sorel A : Montesquieu, Paris 1889

Sorel A. L'Europe et la Revolution francaise, Paris 1899

Taine H Les origines de la France contemporaine, Paris 1898.

Todd A Le Gouvernement parlementaire en Angleterre, Paris 1900

Viollet P . Le roi et ses ministres pendant les trois derniers siècles de la monarchie, e Paris 1912

Zweig E. Die Lehre vom pouvoir constituant, ein Beitrag zum Staatsrecht der französischen Revolution, Thüringen 1903

---

## Spis rzeczy.

	Str
I. Zagadnienie rządów parlamentarnych w literaturze przedrewolucyjnej. — Przed Monteskiuszem, Monteskiusz, Mably; Rousseau, Sieyès, Blackstone; de Lolme, Konstytucja amerykańska, Zestawienie poglądów . . . . .	4
II. Ustrój Francji przedrewolucyjnej a rządy parlamentarne . . . . .	21
III. Przegląd partyj Konstytuanty i ich ideologii . . . . .	25
IV. Zasada reprezentacji . . . . .	29
V. Odpowiedzialność prawna ministrów . . . . .	38
VI. Odpowiedzialność solidarna ministrów . . . . .	47
VII. Stosunek Konstytuanty do rządu. — Postawienie problemu — Przesilenie z 13—16 lipca 1789 r — Ukształtowanie się stosunku Konstytuanty do rządu po rewolucji lipcowej — Sprawa dopuszczenia ministrów na posiedzenia Konstytuanty. — Ustąpienie Neckera — Przesilenie ministerjalne na jesieni 1790 r. — Formy zewnętrzne stosunków Konstytuanty z rządem — Wkroczenie Konstytuanty w dziedzinę władzy wykonawczej. — Stosunek Konstytuanty do rządu po ucieczce króla do Varennes . . . . .	51
VIII. Stosunek ciała prawodawczego do rządu w ustawach konstytucyjnych. — Wniosek Buzota. — Debata konstytucyjna w sierpniu 1791 r — Konstytucja 1791 r. . . . .	84
IX. Charakterystyka stosunku ciała prawodawczego do rządu . . . . .	102

---





